Das monokratische und Kollegialprinzip in der Zentralverwaltung des absoluten Preußen, insbesondere unter Friedrich dem Großen.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät der
Friedrich Wilhelms-Universität zu Berlin

vorgelegt von

Werner Reichel
Gerichtsreferendar
aus Berlin

Tag der Promotion: 24. Januar 1939

Rudolph Pfau, Buchdruckerei und Verlagsanstalt, Berlin NW 7.

Dekan: Prof. Dr. W e i g m a n n
Referent: Prof. Dr. P e t e r s
Korreferent: Geh. Rat Prof. Dr. H e y m a n n

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung 5

Erster Abschnitt.

Begriffsbestimmungen 8

1. Kapitel: Verwaltung und Behörde 8

2. Kapitel: Formen der Willensäußerung der Behörden 10

I. Monokratische Verwaltung 10

II. Kollegialische Verwaltung 11

a) modifiziert monokratisch 12

b) modifiziert kollegialisch 13

III. Das „Führerprinzip" in der Verwaltung 14

3. Kapitel: Absolutes Preußen 22

Zweiter Abschnitt.

Die Zentralverwaltung bis zum Tode Friedrich Wilhelm I. 25

1. Kapitel: Die preußische Behördenorganisation bis 1700 25

I. Die Verwaltung Brandenburgs bis zur Hofordnung von 1537 26

II. Die Hofordnung Joachims II. 30

III. Der Geheime Rat 32

IV. Das Generalkriegskommissariat und das Generalfinanzdirektorium 38

2. Kapitel: Die Zentralverwaltung unter Friedrich Wilhelm I. 41

I. Das Generaldirektorium und seine Organisation 41

II. Die Gründe der Verwaltungsreform des Generaldirektoriums 45

Dritter Abschnitt.

Die Zentralverwaltung unter Friedrich dem Großen 48

Einleitung: Allgemeine Verwaltungsprinzipien Friedrichs II. 48

I. Zentralisation der Verwaltung 54

II. Forderung der Einzelpersönlichkeit 56

III. Forderung des unbedingten Gehorsams 58

Seite

1. Kapitel: Die Umgestaltung des Generaldirektoriums 61
2. Kapitel: Die Organisation neuer Provinzen 64
3. Kapitel: Das Retablissement 65
4. Kapitel: Die Regie 70
5. Kapitel: Einzelfälle zur Vermeidung der Nachteile des Kollegialprinzips 73
I. Freiherr von Hagen 73
II. von Blumenthal 78
III. von Schlabrendorff 80
IV. von Justi 81
V. Verschiedene 82
6. Kapitel: Gründe für die Bevorzugung der monokratischen Verwaltung 84
I. Die Arbeitsweise der Kollegien 85
II. Friedrichs Auffassung vom Wert der Pluralität 88

Vierter Abschnitt.

Die Zentralverwaltung zur Zeit nach Friedrich dem Großen 90
1. Kapitel: Die Verwaltung unter Friedrich Wilhelm II. 90
I. Die Wiedereinsetzung des Generaldirektoriums 90
II. Die Gründe der kollegialischen Organisation des Generaldirektoriums 92
2. Kapitel: Die Stein-Hardenberg'schen Reformen 93
I. Die Reformbestrebungen Friedrich Wilhelms III. bis 1806 93
II. Stein und Hardenberg und die Zustände in der Zentralverwaltung 94
III. Die Auffassung der beiden Staatsmänner von der Verwaltung 95
IV. Die Reformvorschläge Stein's und Hardenberg's 97
a) Die Gedanken Stein's zur Verwaltungsreform 98
b) Die Gedanken Hardenberg's zur Verwaltungsreform 101
V. Das Ende des Absolutismus 103
VI. Die Verwaltungsreformen bis zum Jahre 1825 106
Schluß 112

Einleitung.

Das Ziel der Arbeit ist nicht, alle Behörden, die in Preußen während des 18. Jahrhunderts bestanden haben, chronologisch aneinanderzureihen und darzustellen; darüber sind viele und gute Einzel- und Gesamtdarstellungen geschrieben worden. Es soll vielmehr versucht werden, das Wachsen und Werden, eben die Geschichte[1] eines bestimmten Organisationsprinzips in der Zentralverwaltung Preußens während eines bestimmten Zeitabschnitts aufzuzeigen. Es soll das Prinzip untersucht werden, nach dem die Verantwortlichkeit für die Willensäußerungen der einzelnen Behörden im absoluten Preußen geregelt war. Um Mißverständnissen vorzubeugen soll aber festgestellt werden, daß hier die Vergangenheit nur insoweit dargestellt werden soll, als sie „noch gegenwärtig im Bewußtsein des Menschen gestaltend weiterlebt".[2]

Das Thema der vorliegenden Arbeit ist deshalb noch besonders spezialisiert worden, weil für die Zeit *vor* Friedrich dem Großen das Werk von Oestreich[3] das Tatsachenmaterial bereits zusammengetragen und ausgewertet hat.

Es müssen weiter staatsrechtliche Werke, die sich mit den im Zeitpunkt ihres Entstehens vorherrschenden Organisationsformen wissenschaftlich auseinandersetzen, wie z. B. für die Zeit um 1800 die von Bensen und von Wiebeking, außer Berücksichtigung bleiben.[4]

Denn es ist nicht Gegenstand der Arbeit, die Lehrmeinungen im Zusammenhang darzustellen, die über gewisse Organisationsformen zu bestimmten Zeiten vertreten wurden, sondern sie soll die Entwicklung schildern, die innerhalb der Zentralverwaltung Preußens in einem Zeitabschnitt von etwa 200 Jahren die Frage genom-

---

1. Uhland, Geschichte der deutschen Poesie, S. 13.
2. Chamberlain, Grundlagen, Bd. I, S. 49.
3. Der Brandenburgisch-preußische Geheime Rat.
4. Bensen, Versuch einer systematischen Entwicklung; von Wiebeking, Vorschläge, die beide für kollegialische Organisationsform sind. Vgl. auch von Loen, Entwurff 1747; Rehberg, Staatsverwaltung, 1807.

Seite

1. Kapitel: Die Umgestaltung des Generaldirektoriums 61
2. Kapitel: Die Organisation neuer Provinzen 64
3. Kapitel: Das Retablissement 65
4. Kapitel: Die Regie 70
5. Kapitel: Einzelfälle zur Vermeidung der Nachteile des Kollegialprinzips 73
I. Freiherr von Hagen 73
II. von Blumenthal 78
III. von Schlabrendorff 80
IV. von Justi 81
V. Verschiedene 82
6. Kapitel: Gründe für die Bevorzugung der monokratischen Verwaltung 84
I. Die Arbeitsweise der Kollegien 85
II. Friedrichs Auffassung vom Wert der Pluralität 88

Vierter Abschnitt.

Die Zentralverwaltung zur Zeit nach Friedrich dem Großen 90
1. Kapitel: Die Verwaltung unter Friedrich Wilhelm II. 90
I. Die Wiedereinsetzung des Generaldirektoriums 90
II. Die Gründe der kollegialischen Organisation des Generaldirektoriums 92
2. Kapitel: Die Stein-Hardenberg'schen Reformen 93
I. Die Reformbestrebungen Friedrich Wilhelms III. bis 1806 93
II. Stein und Hardenberg und die Zustände in der Zentralverwaltung 94
III. Die Auffassung der beiden Staatsmänner von der Verwaltung 95
IV. Die Reformvorschläge Stein's und Hardenberg's 97
a) Die Gedanken Stein's zur Verwaltungsreform 98
b) Die Gedanken Hardenberg's zur Verwaltungsreform 101
V. Das Ende des Absolutismus 103
VI. Die Verwaltungsreformen bis zum Jahre 1825 106
Schluß 112

Einleitung.

Das Ziel der Arbeit ist nicht, alle Behörden, die in Preußen während des 18. Jahrhunderts bestanden haben, chronologisch aneinanderzureihen und darzustellen; darüber sind viele und gute Einzel- und Gesamtdarstellungen geschrieben worden. Es soll vielmehr versucht werden, das Wachsen und Werden, eben die Geschichte[1] eines bestimmten Organisationsprinzips in der Zentralverwaltung Preußens während eines bestimmten Zeitabschnitts aufzuzeigen. Es soll das Prinzip untersucht werden, nach dem die Verantwortlichkeit für die Willensäußerungen der einzelnen Behörden im absoluten Preußen geregelt war. Um Mißverständnissen vorzubeugen soll aber festgestellt werden, daß hier die Vergangenheit nur insoweit dargestellt werden soll, als sie „noch gegenwärtig im Bewußtsein des Menschen gestaltend weiterlebt".[2]

Das Thema der vorliegenden Arbeit ist deshalb noch besonders spezialisiert worden, weil für die Zeit *vor* Friedrich dem Großen das Werk von Oestreich[3] das Tatsachenmaterial bereits zusammengetragen und ausgewertet hat.

Es müssen weiter staatsrechtliche Werke, die sich mit den im Zeitpunkt ihres Entstehens vorherrschenden Organisationsformen wissenschaftlich auseinandersetzen, wie z. B. für die Zeit um 1800 die von Bensen und von Wiebeking, außer Berücksichtigung bleiben.[4]

Denn es ist nicht Gegenstand der Arbeit, die Lehrmeinungen im Zusammenhang darzustellen, die über gewisse Organisationsformen zu bestimmten Zeiten vertreten wurden, sondern sie soll die Entwicklung schildern, die innerhalb der Zentralverwaltung Preußens in einem Zeitabschnitt von etwa 200 Jahren die Frage genom-

1. Uhland, Geschichte der deutschen Poesie, S. 13.
2. Chamberlain, Grundlagen, Bd. I, S. 49.
3. Der Brandenburgisch-preußische Geheime Rat.
4. Bensen, Versuch einer systematischen Entwicklung; von Wiebeking, Vorschläge, die beide für kollegialische Organisationsform sind. Vgl. auch von Loen, Entwurff 1747; Rehberg, Staatsverwaltung, 1807.

men hat, wer bei der einzelnen Behörde die Verantwortung für deren Handlungen gegenüber dem Fürsten trägt.

Wenn sich die vorliegende Untersuchung auf die Zentralbehörden beschränkt, so geschieht das aus zwei Gründen:

1. Die Zentralbehörden und ihre Organisation geben als die im Organismus der Verwaltung eines Staates wichtigsten Behörden die jeweils bei den Verantwortlichen herrschende Auffassung von der besten Organisationsform am klarsten wieder;

2. bei der Organisation der Mittel- und unteren Behörden ist für den Leiter der Verwaltung nicht immer der Gesichtspunkt der besten Form maßgebend gewesen. Es waren vielfach bei der Errichtung dieser Behörden besondere Rücksichten zu nehmen, wie sie z. B. bei der Organisation des Landratsamtes in seiner ursprünglichen Form gegenüber den Ständen zum Ausdruck kommen.

Somit ist der Rahmen der Arbeit abgesteckt. Es bleibt einiges über den Gang und die Methode der Untersuchungen zu sagen.

Um an die Spezialuntersuchung der Organisationsformen innerhalb der Behördenorganisation im absoluten Preußen herangehen zu können, ist es erforderlich, die Begriffe (als Denkformen), unter denen wir die Willensäußerungen von Verwaltungsbehörden zu sehen gewohnt sind, vorweg klarzulegen, wobei die übergeordneten Begriffe, wie Behörde und Verwaltung, ihrerseits wiederum kurz zu erklären sind. Mit diesen festen Begriffen erst können wir die methodische Untersuchung beginnen und gewinnen die Möglichkeit einer einheitlichen Betrachtungsweise. Da aber die Begriffe nur im Rahmen einer Spezialuntersuchung verwendet werden, werden sie, soweit es sich um feststehende Ausdrucksformen handelt, ohne terminologische und geschichtliche Ableitung nur in ihrer heutigen Bedeutung erklärt werden.

An die Spitze der eigentlichen geschichtlichen Untersuchung ist zunächst ein Ueberblick über die Entwicklung des Behördenwesens und -aufbaus bis zum Jahre 1712 zu stellen. Danach wird in einem besonderen Kapitel die Zentralverwaltung unter Friedrich Wilhelm I. zu schildern sein. In diese Periode fällt die Gründung des Generaldirektoriums, das an Hand der Instruktion vom 20. Dezember 1722 dargestellt wird.

Den größten Teil der Arbeit wird die sich anschließende Untersuchung der Verwaltung unter Friedrich dem Großen einnehmen. Da es an zusammenhängenden Darstellungen über

die Auffassung Friedrich's von der Verwaltung als solcher und von den allgemeinen Grundsätzen, nach denen er die Verwaltung geführt hat, fehlt, werden zunächst diese beiden Punkte zu klären sein. Von den Ergebnissen dieser Untersuchung ausgehend, werden an Hand des Aktenmaterials die Organisationsprinzipien der Verwaltung Friedrich II. dargestellt werden. Zum Abschluß werden die Gründe zusammengefaßt werden, die unter Friedrich II. zu dem vorherrschenden Verwaltungsprinzip geführt haben.

Die Untersuchungen werden mit der Darstellung der Behördenorganisation in der Zeit nach Friedrich dem Großen schließen. Dabei werden insbesondere die Reformen zweier Männer, Stein's und Hardenberg's, zu berücksichtigen sein. Es wird aber auch das Ende der absolutistischen Regierungsweise aufzuzeigen sein.

Was die Methode der Untersuchung anbelangt, so wird jeweils bei der Darstellung der Behördenorganisation in den einzelnen Zeitabschnitten davon ausgegangen werden, die Gegenstände der Untersuchung, die einzelnen Behörden, methodisch-chronologisch zu beschreiben, wobei nicht jede auftretende Behörde erwähnt werden kann und soll. Die Ergebnisse werden dann in ihrem Zusammenhange betrachtet und ausreichend begründet werden. Es wird also, wie bei allen geschichtlichen Arbeiten, nicht allein objektiv zergliedert, sonderdn auch gestaltend, und damit subjektiv, zusammengefaßt werden.

Erster Abschnitt.

Begriffsbestimmungen.

1. Kapitel: Verwaltung und Behörde.

Geht man von der Bedeutung des Wortes „verwalten" und von dem Wortstamm aus, so ergibt sich daraus ein begrifflich wesentlicher Unterschied. Das Wort „verwalten" ist eine Abschwächung des Stammwortes „walten".[1] Walten bedeutet nach Grimm soviel wie „regieren".[2] Damit ist der für das öffentliche Recht wesentliche Unterschied zwischen regieren und verwalten gegeben. „Regieren" heißt einen Willen betätigen, richtunggebend sein. „Verwalten ist ein Besorgen von Geschäften[3],[4] das nach einer gewissen Ordnung geschieht und objektiv bestimmten Zwecken dient".[5] Verwalten ist also gegenüber dem Regieren das Gebundenere, das durch die von der Regierung erlassenen Gesetze in seiner Tätigkeit Festgelegte, ohne aber formalistisch an die Norm gebunden zu sein.

Von diesem Verwalten im allgemeinen scheiden wir die öffentliche Verwaltung. Unter „öffentlicher Verwaltung" verstehen wir die dauernde, planmäßige Tätigkeit, die der Staat und die ermächtigten weiteren Träger der öffentlichen Gewalt zur Erreichung ihrer Zwecke besorgen.[6] Der Zweck ist, wie Koellreutter[7] ausführt, die

---

1. W. Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 3.
2. Wörterbuch, 13. Bd., S. 1370.
3. Fleiner, Institutionen, S. 3.
4. Es soll dabei die Frage, ob und welcher Unterschied zwischen „Führung" und „Regierung" besteht, nicht erörtert werden. Markull, Führung, S. 777, 1. Sp. vertritt mit Recht die Ansicht, daß „Führung" nicht ohne weiteres gleich „Regierung" ist.
5. v. Köhler, Grundlehren, S. 6; Merkl, Verwaltungsrecht, S. 2; Koellreutter, Grundriß, S. 237; Fleiner, a. a. O.
6. v. Köhler, a. a. O., S. 8; Merkl, a. a. O., S. 2; O. Mayer, Verwaltungsrecht, S. 1; Giese-Neuwiem-Cahn, Verwaltungsrecht, S. 3; Schlecher, Oeffentliche Gewalt, S. 13; Schoen, Verwaltung, S. 195; Koellreutter, Verwaltungsrecht, S. 1; siehe außerdem Hue de Grais, Handb., S. 100; Kaufmann, Verwaltung, S. 688; G. Jellinek, Staatslehre, S. 610.
7. Grundriß, S. 237. Siehe auch Loening, Lehrb., S. 2. In seinem „Verwaltungsrecht", S. 1, spricht Koellreuter davon, daß „für" etwas verwaltet werden muß. Dieses „Für" sei die Gemeinschaft.

stete Verwirklichung der öffentlichen Aufgaben mit dem Ziel der Gestaltung der Gesamtheit.[8] Meißner-Kaisenberg[9] definieren:

Oeffentliche Verwaltung ist die eigentliche Durchführung der politischen Befehle.[10] Diese Erklärung ist meines Erachtens nicht umfassend genug. Man wird vielmehr sagen müssen: Die Verwaltung ist die ständige Konkretisierung und Erfüllung der Staatszwecke in Einzelfällen. In den „Staatszwecken" liegt der Unterschied der bisherigen Verwaltung zu der des nationalsozialistischen Staates. *Aeußerlich* ist die heutige Verwaltung die gleiche geblieben, die sie vor 1933 war. Infolge der veränderten Auffassung vom Staat und seinen Aufgaben sind seit 1933 die Staatszwecke andere geworden. Dadurch hat sich die Verwaltung nach 1933 *innerlich* gewandelt.

Bei dieser Definition ist von vornherein auf die positive Seite des Begriffes Verwaltung eingegangen worden. Es ist vermieden worden, in eine gründliche Erörterung der negativen Seite einzutreten, die im Gegensatz zu Justiz und Gesetzgebung steht.[11]

Die öffentliche Verwaltung muß sich dauernd in „öffentlichen Stellen",[12] in Einheiten zusammengefaßt, die von dem Wechsel der ihr zugehörigen Personen unabhängig sind, betätigen, die sich dadurch noch besonders auszeichnen, daß sie einen öffentlichen Auftrag haben. Diese Einheiten werden Behörden genannt.[13] Es würde über den Rahmen einer Begriffsdarlegung hinausgehen, wenn man im einzelnen dartun wollte, welche Erfordernisse gegeben sein müssen, damit man im konkreten Fall von einer Behörde sprechen kann. Es wird zu dieser Frage auf den Aufsatz von Friedrichs: „Behörden"[14] verwiesen, der in grundlegenden Ausführungen die zum Begriff „Behörde" erforderlichen Wesensmerkmale aufgezeigt und auf für bestimmte Zwecke aufgestellte Verzeichnisse von

---

8. Vgl. dazu Ulbrich, Rechtsbegriff, S. 1, der die Verwaltung als die von Organen eines Gemeinwesens ausgehende Geschäftsführung für collektive Interessen bezeichnet.

9. Staats- und Verwaltungsrecht, S. 137.

10. Vgl. dazu auch Heckel, Berichte, S. 26; Hartmann, Führer, S. 213; Maunz, Führergedanke, S. 219, linke Sp.

11. Vgl. dazu im einzelnen W. Jellinek, a. a. O., S. 3.

12. Giese-Neuwiem-Cahn, a. a. O., S. 40.

13. RG. in RGSt. 32, 366 u. J. W. 1938, S. 1804; v. Köhler, a. a. O., S. 89; Schoen, a. a. O., S. 216; Loening, a. a. O., S. 30; Hatschek, Lehrbuch, S. 83; Meyer, Lehrbuch, S. 381.

14. P. V. Bl., 28. Jahrg., S. 42 ff.

Behörden hingewiesen hat, z. B. auf die Ausführungsverordnung zu § 159 des bisherigen RBG. Die staatlichen Verwaltungsbehörden zerfallen in Unter-, Mittel- und Zentralbehörden. Diese Organisation der Behörden nennen wir die Behördenorganisation.

2. Kapitel: Formen der Willensäußerung der Behörden.

Der Wille, den die einzelne Behörde äußert, kommt in einer bestimmten Form zustande.

Man unterscheidet bürokratische (monokratische) und kollegialische — oder wie man auch sagt, einköpfige und mehrköpfige — Form der Willensäußerung einer Behörde.[15] Seit der nationalsozialistischen Umwälzung spricht man von der auf dem „Führergrundsatz" beruhenden Form der Willensäußerung.

Wie schon gesagt, soll es sich im folgenden nur um eine Begriffserklärung handeln. Es werden daher die Vor- und Nachteile der einzelnen Formen unerörtert bleiben.

I. Monokratische Verwaltung.

Von einer bürokratisch (monokratisch) organisierten Behörde spricht man, wenn eine Person allein die Verantwortung für die Handlungen der Behörde trägt.[16] Das preußische Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 definiert das genannte Prinzip in § 3 I folgendermaßen: Die Behördenvorstände „handeln innerhalb ihres Geschäftsbereichs selbständig unter voller persönlicher Verantwortung".[17] Das Wort „bureau" wird etymologisch verschieden hergeleitet. Meyer[18] sieht den Ausgangspunkt bei dem französischen Worte bure. Das bedeutet eine mit Tuch überzogene Tafel. Olszewski[19] will es aus dem italienischen burro, spanisch bujo, diese beiden Worte wiederum vom lateinischen

15. Im folgenden wird in diesem Zusammenhang von „monokratischer und kollegialischer Verwaltung" oder „. . . . Behördenorganisation" gesprochen werden.

16. Heinzen, Preuß. Bureaukratie, S. 12; Niedner, Geschäftsform, S. 159; Stengel, Organisation, S. 25 sowie die oben unter 13 Zitierten.

17. GS., S. 195. Vgl. auch § 32, Abs. I der Deutschen Gemeindeordnung.

18. Lexikon, Bd. II, S. 1099.

19. Bureaukratie, S. 70.

burrus — rot — herleiten. In der übertragenen Bedeutung, die uns hier nur interessiert, stimmen beide darin überein, daß unter „bureau" die Räume zur Ausübung einer Amtstätigkeit zu verstehen sind.[20]

Von dieser Bedeutung ausgehend, wird mit dem Wort bürokratisch und stammähnlichen Bildungen, wie Bürokratie, Bürokratismus, manchmal ein Uebelstand innerhalb der Verwaltung verbunden. Bürokratisch handelt der Beamte, der vom „grünen Tisch" aus, ohne Rücksicht auf die Dynamik des Lebens seine Anordnungen trifft.[21] Peters[22] faßt das hervorstechende Merkmal der Bürokratie dahin zusammen: „Die Behörden vergessen über den Buchstaben des Gesetzes den Menschen und die Auswirkung des toten Wortes für ihn." Aehnlich drückt sich auch Brombach[23] aus, wenn er sagt: „Die bürokratische Methode sieht nicht in das Gesetz, sondern auf das Gesetz; sie wendet nicht das Recht an, sondern eine Summe von Einzelvorschriften. Die bürokratische Arbeitsweise ist Ausdruck des formalen Denkens, das den Paragraphen über das Leben stellt und ihm einen eigenen Daseinszweck gibt." Mit der Wortbildung Bürokratie und stammverwandten Worten bezeichnet man also das Wesen und nicht die Form einer Verwaltung.[24] Es ist daher zweckmäßig, obwohl der Ausdruck bürokratisch allgemein auch für die oben gekennzeichnete Organisationsform verwandt wird, ihn durch das Wort „monokratisch" zu ersetzen.

II. Kollegialische Verwaltung.

Bei einer kollegialisch[25] organisierten Behörde tragen mehrere gemeinsam nach außen der Gemeinschaft oder dem Repräsentanten der Gemeinschaft, oder einem sonstigen Dritten gegenüber die Ver-

20. Im übertragenen Sinne versteht man unter „Büro" nicht nur den Raum, sondern auch die darin arbeitenden Kräfte. Von den letzteren ausgehend bedeutet „Bürokratisch", daß der Leiter nicht mit Kollegen, sondern mit einem (ihm untergeordneten) „Büro" arbeitet.

21. Olszewski, a. a. O., S. 73.

22. Zentralisation, S. 48.

23. Führerprinzip, S. 758.

24. Vgl. dazu insbes. Heinzen, a. a. O., S. 15; Waldecker, Staatslehre, S. 315; v. Bismarck, Gedanken, I, S. 135, 303; Lammers, Staatsführung, S. 1300.

25. Das Wort kollegialisch wird im Gesetz verwandt (vgl. § 3, II LVG.).

antwortung. Die kollegialische Verfassung ist daher, soweit sie die Behörde in ihrer inneren Zusammensetzung betrachtet, als die ständige verwaltungsgeschichtliche Form der Gleichberechtigung bezeichnet worden.[26] Der Wille der Behörde wird durch Abstimmung und Mehrheitsbeschluß festgestellt[27] und das Resultat der Abstimmung von ihr eigenverantwortlich ausgeführt.

Wie Niedner[28] an Hand von Instruktionen und Regulativen darlegt, spricht vor ihm Malchus in seinem Werk „Politik der inneren Verwaltung“[29] mit Recht davon, daß es zwischen der monokratischen und der kollegialischen Behördenorganisation noch eine Zwischenstufe gibt, die er wegen ihrer Aehnlichkeit mit der kollegialischen Verwaltung im äußeren Aufbau „modifizierte Kollegialverfassung“ nennt.

Es erscheint jedoch nicht ausreichend, nur die modifiziert kollegialische Behördenorganisation als zwischen den beiden Grundformen der Verwaltung liegend zu bezeichnen. Man wird vielmehr sagen müssen, zwischen der monokratischen und kollegialischen Verwaltung gibt es einerseits die modifiziert monokratische, und andererseits die modifiziert kollegialische Behördenorganisation. Gemeinsam ist beiden Zwischenformen, daß aus Anlaß des Zustandekommens eines Beschlusses einer Behörde in irgendeiner Weise mehrere mitwirken, ohne daß diese die endgültige Entscheidung treffen.

a) *Modifiziert monokratisch* ist eine Verwaltung, wenn ein Einzelner selbständig beschließt, nachdem er durch mehrere beraten worden ist, wenn er aber allein die Verantwortung für den Beschluß trägt. Diese Art der Verwaltung unterscheidet sich insoweit von der monokratischen, als dem Behördenleiter ein beratendes Gremium zur Seite steht.

Als Beispiel für eine modifiziert monokratische Verwaltung sei auf folgende gesetzlichen Vorschriften hingewiesen. Der Bürgermeister führt nach § 32 der Deutschen Gemeindeordnung (DGO) die Verwaltung der Gemeinde in voller und ausschließlicher Verantwortung. Die Gemeinderäte haben ihn zu beraten (§ 48 DGO). Gemäß § 55 cit. *muß* der Bürgermeister in bestimmten, im einzelnen aufge-

26. Walther, Ursprünge, S. 46.
27. Vgl. die oben unter 16 Zitierten.
28. a. a. O., S. 163.
29. Band I, S. 58.

zählten Fällen sich mit den Gemeinderäten beraten. An das Ergebnis der Beratung ist der Bürgermeister jedoch nicht gebunden. Den Entschluß in der einzelnen Angelegenheit faßt er allein und eigenverantwortlich. Selbst das Fehlen der Beratung ist auf seine Entschließung ohne Einfluß.[30] Ebenso ist durch das Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. Juli 1934[31] in Verbindung mit der 5. Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung vom 21. Dezember 1934[32] und der Verordnung vom 25. April 1936[33] die Leitung der Versicherungsträger einem verantwortlichen Mann, anstelle einer mehrköpfigen Versammlung, übertragen worden. Dieser Leiter *muß* ebenfalls in bestimmten Angelegenheiten einen ihm zur Seite gestellten Beirat hören.

Noch deutlicher kommt das hier geschilderte Prinzip im Aufbau der Innungen nach der Ersten Verordnung über den vorläufigen Aufbau des deutschen Handwerks vom 15. Juni 1934[34] zum Ausdruck. Danach *soll* gemäß § 16 cit. in grundsätzlichen und wichtigen Angelegenheiten der Obermeister den Innungsbeirat befragen. Es heißt wörtlich in Satz 2: „Der Obermeister ist an das Gutachten des Innungsbeirats nicht gebunden." Desgleichen berät nach § 1 des preußischen Gesetzes über den Provinzialrat vom 17. Juli 1933[35] dieser den Oberpräsidenten oder Regierungspräsidenten bei der Geschäftsführung.

In beiden Verwaltungen entscheidet ein Einzelner, dem ein beratendes Gremium beigegeben ist. Insofern zeigt sich jedoch ein Unterschied, als der Bürgermeister in gewissen Fällen die Gemeinderäte hören *muß,* während der Obermeister den Beirat befragen *soll.* Ob die Beratung obligatorisch oder ob sie fakultativ ist, ändert an dem Charakter der Verwaltung als einer modifiziert monokratischen nichts. Denn auch bei obligatorischer Beratung bleibt die Verantwortung bei dem Einzelnen.

b) *Modifiziert kollegialisch* ist eine Verwaltung, wenn mehrere nach Beratung gemeinsam einen Beschluß fassen und die Verantwortung für ihn nach außen tragen, wenn aber die Rechtsgültigkeit dieses Beschlusses von der Bestätigung einer anderen Stelle ab-

30. Pfundtner-Neubert I e 2., S. 28, Anm. 3 zu § 55 der DGO.
31. RGBl. I, S. 577.
32. RGBl. I, S. 1274.
33. RGBl. I, S. 400.
34. RGBl. I, S. 493.
35. GS., S. 254 u. 289.

hängt. Diese Behördenorganisation hat mit der kollegialischen gemeinsam, daß mehrere für einen Beschluß einstehen. Sie unterscheidet sich von der kollegialischen dadurch, daß der gefaßte Beschluß nicht ohne weiteres, sondern erst nach Bestätigung rechtsgültig wird.

Als Beispiel sei auf das Zustandekommen der Gesetze durch die Landesregierungen nach dem Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. Januar 1934[36] und der Ersten Verordnung über den Neuaufbau des Reichs vom 2. Februar 1934[37] hingewiesen.[38] Die Landesgesetze werden im Auftrag und im Namen des Reichs von den Landesregierungen kollegialisch beschlossen. Sie bedürfen aber nach § 3 der Ersten Verordnung über den Neuaufbau der Zustimmung des zuständigen Reichsministers. Unter Zustimmung ist hier Einwilligung (vorherige Zustimmung) zu verstehen. Das ergibt sich aus dem Zweck der Vorschrift, nach dem die Einheitlichkeit auf dem Gebiet der Landesgesetzgebung gewährleistet sein soll.[39] Unter Berücksichtigung dieser Bestimmung werden die Landesgesetze von dem Reichsstatthalter mit Hinweis auf die Zustimmung der Reichsregierung ausgefertigt und verkündet.[40]

III. Das „Führerprinzip" in der Verwaltung.

Bei dem Begriff des „Führerprinzips" innerhalb der Verwaltung erscheint wegen der Neuheit eine eingehendere, wenn auch nicht bis ins einzelne erschöpfende Prüfung notwendig. Die gründliche Untersuchung erübrigt sich deshalb, weil der Begriff des „Führerprinzips" nicht eigentlich im Rahmen der Arbeit benötigt wird; jedoch ist wegen des vergleichenden Wertes eine Berücksichtigung erforderlich.

Es wird in der Literatur, worauf von vornherein hingewiesen werden soll, an Stelle des Wortes „Führerpinzip" auch der Ausdruck Präsidialsystem gebraucht.[41]

---

36. RGBl. I, S. 75.
37. RGBl. I, S. 81.
38. Vgl. Artikel 2, Absatz 1 des Neuaufbaugesetzes in Verbindung mit § 1 der 1. Neuaufbau-Verordnung.
39. Vgl. Pfundtner-Neubert, Ia 14, S. 7, Anm. 2 zu § 3, sowie Abs. II des § 3 der 1. Neuaufbau-Verordnung.
40. § 6 des Reichsstatthaltergesetzes.
41. Pfundtner-Neubert, Reichsrecht, I, a 3, S. 11, Anm. 1 zu § 4 des Reichsstatthaltergesetzes vom 30. Januar 1935.

Der Begriff des Führers war der bisherigen Rechts- und Staatswissenschaft unbekannt. Es ist richtig, wenn das Fehlen dieses Begriffes damit erklärt wird, daß die Rechtslehre und darüber hinaus die bisher herrschende Weltanschauung auf dem Individualismus fußte.[42]

Das Führerprinzip wurzelt in der Persönlichkeit, so daß Adolf Hitler direkt von einem Persönlichkeitsprinzip spricht, das die Organisation des Staates durchsetzen muß.[43] Es heißt wörtlich in seinem Buch: „Der Staat muß in seiner Organisation bei der kleinsten Zelle, der Gemeinde, angefangen bis zur obersten Leitung des gesamten Reiches das Persönlichkeitsprinzip verankert haben."[44] Die Persönlichkeitslehre ihrerseits erwächst aus dem Rassedenken.[45] Der „Heros" ist die höchste Verdichtung und reinste Verkörperung der Rasse.[46] Welche anderen Voraussetzungen politischer und geschichtlicher Art der Führergrundsatz außerdem hat, muß unerörtert bleiben.[47]

Der Führer entsteht in der Gemeinschaft.[48] Gemeinschaft ist vorhanden, wenn nebeneinanderstehende Menschen von einem Gemeinschaftsgeist erfaßt werden, der jedem von ihnen die Grundsätze seines Handelns vorschreibt.[49] Höhn[50] hat abstrakt wissenschaftlich und konkret für Adolf Hitler die Entstehungsursachen des „Führers" im Gegensatz zu den Voraussetzungen des Führergrundsatzes, die oben dargelegt worden sind, aufzuzeigen versucht. Einmal wächst der Führer aus der Gemeinschaft. Er schreitet der Gemeinschaft, die damit Gefolgschaft wird, „richtunggebend voran", ohne sich indes von ihr zu lösen. Er lebt vielmehr weiterhin in ihr

---

42. Höhn: Führerbegriff, S. 296.
43. Mein Kampf, S. 421 f.; vgl. auch Goethe, „Das höchste Glück der Erdenkinder ist nur die Persönlichkeit". Lammers, a. a. O., S. 1296.
44. Mein Kampf, S. 501.
45. Hitler, a. a. O., S. 499 f.; Fischer, Völkischer Staat, S. 14 f.
46. Larenz, Rechtsphilosophie, S. 134.
47. Vgl. dazu besonders Kühn, Führergrundsatz, S. 202, der in Anlehnung an Hitler, a. a. O., S. 659 den Führergrundsatz als Gegensatz zum Parlamentarismus sieht. Ebenso Richter, Führertum, S. 188; Huber, Staatswissenschaft, S. 41 sieht den Ursprung im Kriegerischen.
48. Hueck-Nipperdey, II u. IV zu § 1.
49. Höhn, Gemeinschaft, S. 9, 15; Führer, Sp. 67.
50. Gemeinschaft, S. 17.

und fühlt mit ihr.[51] Beide, Führer und Gefolgschaft, gelten nichts allein, sondern nur zusammen als Gemeinschaft[52] Der Führer kann nur dann Erfolge haben, wenn die Gefolgschaft ihm „nachfolgt". Adolf Hitler drückte das auf dem Erntedankfest 1937 folgendermaßen in seiner Rede an die Bauern aus: „Deshalb, weil Sie mir nachmarschiert sind, konnte ich vorangehen".[53] Handelt ein Führer nicht im Gemeinschaftsgeist, dem er in seinen Entscheidungen Ausdruck verleiht, so führt er nicht mehr eine Gemeinschaft, sondern handelt als Einzelner, der Menschen unter Zwang beherrscht. Er wird zum Diktator.[54]

Zum anderen erwächst ein Führer, indem eine Einzelperson Ideen verkündet und um diese Menschen sammelt, die ihn als Führer anerkennen und mit ihm eine Gemeinschaft bilden, der er nunmehr vorangeht. So hoben auch die Germanen ihren Führer auf den Schild und hielten sich dabei durchaus nicht an den Geburtsadel, sofern überhaupt von einem angeborenen Adel, wenn nicht einem solchen der Gesinnung, die Rede sein kann, sondern an den für die Gemeinschaftsinteressen Wertvollsten.[55] Dieser gewählte Führer der Germanen ist es auch, der Adolf Hitler vor Augen steht, wenn er von der „wahrhaftigen germanischen Demokratie der freien Wahl des Führer, mit dessen Verpflichtung zur vollen Uebernahme aller Verantwortung für sein Tun und Lassen" spricht.[56/57]

An dieser Stelle soll kurz erwähnt werden, wie verfehlt es ist, von einem „Führertum"[58] zu sprechen. Das Wort Führertum hat

---

51. Vgl. zu allem Vorstehenden Höhn, Wandlung, S. 35; Führerbegriff, S. 297 f.; Führerprinzip, S. 304; Huber, Sinn der Verfassung, S. 24; Wesen der politischen Verfassung, S. 81; Koellreutter, Aufbau, S. 6; Verfassungsrecht, S. 129; Verwaltungsrecht, S. 5; Krause, Gefolgschaft, S. 204; Maunz, Verwaltungsrecht, S. 17; Neese, NSDAP., S. 145; Nicolai, Staat, S. 36; Schmitt, Staat, Bewegung, Volk, S. 41 ff.; Hartmann, Führer, Seite 212.

52. Hoppe, Führerpersönlichkeit, S. 9.

53. Siehe V. B., Berliner Ausgabe vom 4. Oktober 1937.

54. Höhn, Wandlung, S. 40; Stuckart, Führerstaat, Dtsch. Recht 1936, Seite 345.

55. Brunner, Rechtsgeschichte, Bd. I, S. 139; Seybel, Königtum, Seite 212.

56. Mein Kampf, S. 99, siehe auch S. 501.

57. Es soll unerörtert bleiben, ob hier vielleicht an die zur Zeit des Naturrechts entstandene Vertragstheorie gedacht worden ist, die einen Vertrag zwischen Herrscher und Volk annimmt.

58. Für viele andere Hueck-Nipperdey, § 2, Anm. I, 1.

etwas Abstraktion an sich. Nicht der Begriff des „Führertums" ist der Mittelpunkt des germanischen Volkszusammenhalts, sondern die Person des Führers, des Menschen.[59]

Wie der „Führer" nun entstanden sein mag, er setzt eine konkrete Gemeinschaft voraus.[60] Der Prototyp der Gemeinschaft ist das Volk als die Vereinigung der Menschen mit gleichen rassischen und kulturellen Voraussetzungen. Ein Volk muß sich jedoch auch verwalten, und zu diesem Zweck schafft es sich einen Staat, einen Behördenapparat. Für den konkreten Fall in Deutschland ist Adolf Hitler der Führer des Deutschen *Volkes,* diesem hat er die nationalsozialistische Idee gegeben, diesem schreitet er als politischer Zielsetzer und Gestalter voran. Gleichzeitig steht er aber dem Behördenapparat und den Beamten vor. In diesem Apparat „Staat" wird befohlen. Insoweit ist Adolf Hitler „Leiter des Staates",[61] eben Reichskanzler.

Der Leiter braucht keine Gefolgschaft, er erledigt Sachgebiete und ist allein Autoritätsträger.[62] Reuß[63] macht sehr richtig darauf aufmerksam, daß der verstorbene Reichspräsident von Hindenburg als bloßer Autoritätsträger kein Führer „im Sinne des neuen Verfassungsechts" war. Stuckart[64] faßt die Verschiedenheit des Handelns in Staat und Volk zusammen: „.... so umfaßt das Reich zugleich die völkisch-politische Volksgemeinschaft, die der Führer als oberster politischer Führer führt, und den gesamten organisatorischen, herrschaftsmäßig geordneten Machtapparat, den der Führer als oberste obrigkeitliche Spitze leitet."

In größeren Gemeinschaften muß der Führer, als Führer der völkisch-politischen Volksgemeinschaft im oben dargetanen Sinne, zur Erledigung gewisser Teilgebiete anderen Persönlichkeiten die Verantwortung überlassen. Diese haben nun aber keine direkte

---

59. Vgl. hierzu die Darlegungen H. St. Chamberlains, Richard Wagner, S. 169, zu dem von Wieland in die deutsche Sprache eingeführten Wort „Königtum".

60. Außer den oben S. 16 und 51 Zitierten; Richter, a. a. O., S. 190; Seydel, Führer, Sp. 1213 f.

61. Vgl. zu dieser Frage Höhn, Wandlung, S. 351; Führerprinzip, S. 306; Hartmann, a. a. O., S. 212. Besonders Wagner: Zum Neubau, S. 274/275, der an Hand der Literatur auf den Unterschied Staat = Behördenapparat und Reich = politische Ganzheit des Volkes hinweist.

62. Seydel, a. a. O., Sp. 1215.

63. JW. 36, S. 91.

64. a. a. O., S. 344.

Beziehung zum Volke mehr, sie *führen* keine Gemeinschaft, wirken aber bei der Führung mit. Sie *leiten* ihren Geschäftsbereich. Köttgen[65] sieht den Unterschied zwischen Staatsführung und Verwaltung allein in der Verschiedenartigkeit der Verantwortung. Diese Ansicht ist insoweit richtig, als der Geschäftsbereich der Verwaltung eine stärkere gesetzliche Bindung und damit geringere Verantwortung hat. Nur ist die Frage der Verantwortung nicht der alleinige Unterschied. Daraus, daß der Geschäftsbereich geleitet wird, ergibt sich als letzte Konsequenz, daß eigentlicher Führer nur der oberste Führer ist. Der „Unterführer" ist Gehilfe, Amtswalter des Führers,[66] er ist, um ein Merkmal der Abhängigkeit zu nennen, in der Auswahl seiner Beiräte nicht frei. Diese werden ihm von oben vorgeschrieben.

Auch folgende grundsätzliche Erwägungen über den Ursprung des Führers einerseits und das Wesen des „Organisatorischen" andererseits zeigen, daß Führer und Verwaltung begrifflich ganz Verschiedenes darstellen.

Der „Führer" ist ohne Gemeinschaft nicht zu verstehen. Die Gemeinschaft ist nicht ein Produkt gedanklicher Entwicklungen, sondern etwas Naturgegebenes. Aus der Gemeinschaft entwickelt sich der „Führer". Ein „freies Volk" hat einen „absoluten Herrscher".[67] In dem Gegensatz (freies Volk—absolut beherrscht) zeigt sich der lebensnahe Ursprung des Führers. Nicht durch logische Deduktionen entsteht ein Führer, sondern durch das Leben. Denn nur das Naturgegebene des Volkes, das immer beide Extreme eines gedanklichen Problems will, z. B. Muße und Arbeit, macht es verständlich, daß ein Volk frei sein kann, wenn es beherrscht wird, daß es einen Führer will.

Das Organisatorische auf der anderen Seite kann nicht anders als streng logisch, d. h. rücksichtslos einseitig vorgehen.[68] Mit anderen Worten: Organisation ist irgendwie lebensfremd. Denn alle Dinge, die sich naturgemäß entwickeln, sind nie allein logisch, son-

---

65. Verwaltung, S. 24.

66. Vgl. zu diesem Punkt Hartmann, a. a. O., S. 213; Höhn, Wandlung, S 37 ff.; Koellreutter, Verfassungsrecht, S. 171 f.; Verwaltungsrecht, S. 6; Richter, a. a. O., S. 192; Seydel, a. a. O., Sp. 1217.

67. So gibt H. St. Chamberlain den Inhalt der Schrift Richard Wagners: Ueber Staat und Religion wieder. Vgl. H. St. Chamberlain, Richard Wagner, S. 169.

68. H. St. Chamberlain, a. a. O., S. 159.

dern es wirken noch andere, als rationale Kräfte mit, die mit der Logik, als Gesetz der ratio, nicht erfaßbar sind.

In der Verwaltung, dem Organisatorischen, als der Fleisch gewordenen Logik kann ein „Führer", der begrifflich seinen Ursprung in dem Leben und der Dynamik des Volkes hat, nicht entstehen und nicht bestehen.

Man kann also in der Verwaltung nicht von einem Führer sprechen, es gibt darin nur Leiter.[69] Es ist hierbei die Sprache des nationalsozialistischen Gesetzgebers besonders zu beachten. Nach § 2 I des Gesetzes gegen heimtückische Angriffe auf Staat und Partei vom 20. Dezember 1934[70] sind die „leitenden Persönlichkeiten des Staates und der NSDAP" geschützt. Die zweite Durchführungsverordnung zu dem genannten Gesetz[71] bestimmt als leitende Persönlichkeiten im Sinne von § 2 I des Gesetzes:

„ I. Der Führer und Reichskanzler,

II. Leitende Persönlichkeiten des Staates.

1. Reichsminister, Reichsstatthalter..." Es werden hier also die Behördenvorstände der dem Führer untergeordneten Behörden als Leiter bezeichnet.[72] Es sei weiter auf folgende eindeutigen Aeußerungen des Gesetzgebers des Deutschen Reiches hingewiesen. In dem „Erlaß des Führers und Reichskanzlers über die Ernennung und Entlassung der Landesbeamten" vom 1. Februar 1935[73] unter I d heißt es nicht „Führer", sondern „Vorstände" der Behörden der unteren Staatsverwaltung. Desgleichen wird in Absatz IIa der „Anordnung über die Ernennung und Entlassung der Beamten der allgemeinen und inneren Verwaltung" vom 14. Februar 1935[74] von den „Vorständen der mir nachgeordneten Dienststellen" gesprochen. In den Ausführungs- und Uebergangsbestimmungen zu den obigen Erlassen vom 22. Februar 1935[75] werden die Reichsminister aus-

69. Vgl. dazu Höhn, Wandlung, S. 39; Tartarin-Tarnheyden, Grundlagen, S 353; Stuckart, Dtsch. Recht 1936, S. 344.

70. RGBl. I, S. 1269.

71. 22. Februar 1935 (RGBl. I, S. 216).

72. Bekannt ist ja auch, daß die Inhaber von unteren Parteistellen mit Reichsleiter usw. bezeichnet werden. Während andererseits in den Gliederungen, die auf soldatischer Grundlage aufgebaut sind, der Inhaber der Kommandogewalt und des Dienstranges „Führer" ist.

73. RGBl. I, S 73.

74. RGBl. I, S. 201.

75. RGBl. I, S. 268.

drücklich als „Leiter der obersten Reichsbehörden" bezeichnet. Auch bei dem Neuaufbau des Reiches, der Schaffung einer zentralen Verwaltungsstelle in der Mittelinstanz des Reiches im Reichsstatthalter auf der einen, und der durch die Deutsche Gemeindeordnung errichteten sogenannten Reichsgrundinstanz, der Gemeinde, auf der anderen Seite, findet die Bezeichnung „Führer" keine Anwendung. So heißt es in § 10 II des Reichsstatthaltergesetzes vom 30. Januar 1935:[76] „Der Ministerpräsident ist Vorsitzender der Landesregierung". Vorsitzender also und nicht Führer. In § 6 der DGO heißt es in Absatz 1 „Leiter der Gemeinde ist der Bürgermeister". Leiter also und nicht Führer![77]

Nachdem so das Wesen des Führerbegriffes und seine Unanwendbarkeit auf die Behördenvorstände dargetan ist, fragt es sich weiter: Was bedeutet der heute für die staatliche Organisation übliche Begriff des „Führerprinzips"? Wenn man darin, daß einer allein entscheidet, das Führerprinzip erblicken will, so ist dazu zu sagen, daß auch beim monokratischen Verwaltungsprinzip nur einer entscheidet. Wenn dieser „Eine" durch eine Anzahl anderer beraten wird, so sahen wir darin ein modifiziert monokratisches Verwaltungsprinzip. Soll das Führerprinzip allein darin gesehen werden, daß ein einzelner Autorität nach unten und Verantwortung nach oben hat, ohne daß dieser notwendig Führer sein muß, sondern auch Leiter sein kann,[78] so ist hierzu zu sagen, auch im monokratischen

---

76. RGBl. I, S. 65.

77. Jedoch ist die Ausdrucksweise des Gesetzgebers nicht immer einheitlich. So ist z. B. der Reichsstatthalter in Oesterreich „mit der Führung" der Landesregierung durch Erlaß des Führers und Reichskanzlers vom 15. März 1938 (RGBl. I, S. 249) beauftragt worden. Wie das auch das Reichsstatthaltergesetz in § 4 vorsah. Pfundtner-Neubert (Anm. 6 zu § 2 des Ersten Erlasses des Führers und Reichskanzlers über die Einführung Deutscher Reichsgesetze in Oesterreich vom 5. März 1938, RGBl. I, S. 247; Deutsches Reichsrecht I h 3, S. 3) führt aber richtig aus, daß die Beauftragung „mit der Führung" nichts weiter bedeutet, als daß die Landesregierung durch den Reichsstatthalter verkörpert wird und somit „monokratisch" organisiert ist. Bei der Anmerkung 1 zu § 4 des Reichsstatthaltergesetzes vom 30. Januar 1935 (RGBl. I, S. 65) spricht Pfundtner-Neubert (Ia 3, S. 11) bei der „Allein"-Verantwortlichkeit noch von einem „Präsidialsystem"! Vgl. außerdem § 6 der „Zweiten Verordnung über den vorläufigen Aufbau des Deutschen Handwerks" vom 18. Januar 1935 (RGBl. I, S. 14). Dort heißt es in Absatz I: „Der Vorsitzende führt die Handwerkskammer; . . ."

78. So ausdrücklich Neese, a. a. O., S. 145; vgl. auch Hitler, Mein Kampf, S. 501; Köttgen, Verwaltung, S. 79.

Prinzip hat der Behördenträger Verantwortung nach oben und Autorität nach unten.[79] Von einem Prinzip kann man meines Erachtens nur deshalb sprechen, weil im nationalsozialistischen Behördenaufbau grundsätzlich alle Behörden nur von einer Persönlichkeit geleitet werden sollen. Was im übrigen aber die Behördenorganisation innerhalb des Behördenaufbaues anbelangt, so ist ein Unterschied zwischen monokratischer und Führerverfassung wohl nur in der Art der Besetzung der Stellen zu erblicken. Die Behörden werden heute mit Männern besetzt, die durch ihre politische Zuverlässigkeit dafür Gewähr bieten, daß sie im Sinne des Führers und damit der gesamten Gemeinschaft handeln.[80]

Zusammenfassend bleibt also zu sagen: es ist falsch, von einem „Führerprinzip" in der Verwaltung zu sprechen, es gibt einen Führer nur in der politischen Führung der Gemeinschaft, nicht aber in der Leitung einer Behördenstelle.[81] Will man von einem „Persönlichkeitsprinzip" sprechen, so ist damit nichts Charakteristisches für die öffentliche Verwaltung gesagt, denn jede leitende Stellung im Leben der Gemeinschaft, wo immer sie auch besteht, wird mit Persönlichkeiten besetzt. Es ist daher zweckmäßig, den alten Begriff monokratische Verwaltungsform beizubehalten.[82] Nicht um an dem Alten festzuhalten und zu übersehen, daß die öffentliche Verwaltung mit der nationalsozialistischen Weltanschauung, wie das gesamte Leben des Volkes, einen neuen Geist eingehaucht erhalten hat, sondern um zu verhindern, daß Formen, die bestehen geblieben sind, neu und sinnentstellend bezeichnet werden. Es dient z. B. nicht gerade dem Verständnis vom Amt des Bürgermeisters, wenn man von der „unbeschränkten *Führer*stellung des *Leiters* der Gemeinde" spricht.[83]

---

79. Maunz, Führergedanke, S. 219.

80. Koellreutter, Verwaltungsrecht, S. 48.

81. Siehe auch Koellreutter, Aufbau, S. 23.

82. Siehe dazu auch die Ausführungen des Reichsministers Dr. Frick über die Probleme des neuen Verwaltungsrechts auf der Jahrestagung der „Akademie für deutsches Recht" im VB., Berliner Ausgabe Nr. 298 vom 24. Oktober 1936. Vgl. weiter Höhn, Führerprinzip, S. 305, l. Sp. Vgl. aber auch Markull, Führung, S. 778 und Fiehler, Gemeindepolitik, S. 4, die der Ansicht sind, daß „Führerprinzip" nicht mit monokratischer Behördenorganisation gleichzusetzen sei.

83. Vgl. Pfundtner-Neubert, Einführung zur DGO., I b 2, S. 1.

3. Kapitel: Absolutes Preußen.

Es bleibt noch übrig, den Begriff „absolutes Preußen" zu erklären. Gemeint ist damit Preußen in der Zeit der absoluten Monarchie. Im 14. bis 17. Jahrhundert war in Preußen ein Staat im Sinne einer obersten Gewalt über ein festgefügtes Gebiet nicht vorhanden.[84] Der Fürst stand in einem patriarchalischen Verhältnis zu den Untertanen, aber auch in Abhängigkeit zu den Ständen besonders zu dem Grundadel. Es herrschte Feudalismus. Mit dem Anfang der Bekämpfung der Stände, für den sich ein festes Datum nicht angeben läßt, beginnt die Staatsgründung. Diese ist zur Zeit des Großen Kurfürsten noch nicht beendet. Der preußische Staat war vom Augenblick seiner Gründung an absolut, d. h. die gesamte Staatsgewalt war in der Person des Herrschers vereinigt,[85] der sich in keiner Weise verpflichtet fühlte, irgendeine Vertretung des Volkes bei irgendwelchen Maßnahmen zu Rate zu ziehen, seien es nun Regierungs- oder Verwaltungsmaßnahmen, Gesetzgebung oder Verwaltung. So bezeichnet das gegen Ende des 18. Jahrhunderts neu publizierte und endgültig in Kraft getretene Allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten vom 5. Februar 1794 in § 6 II 13: „Das Recht, Gesetze und allgemeine Polizeiverordnungen zu geben, dieselben wieder aufzuheben und Erklärungen darüber mit gesetzlicher Kraft zu erteilen," als ein dem König zustehendes „Majestätsrecht".

An dieser Stelle muß jedoch etwas über das Preußentum als Idee gesagt werden. Denn Absolutismus ist eine Erscheinung, die nicht allein in Preußen bestanden hat. Aber gerade in der grundsätzlich verschiedenen Auffassung der Herrscheridee hat der preußische Absolutismus seine besondere Ausprägung erhalten. Preußisch ist die Idee der überpersönlichen Gemeinschaft. Dies bringt Friedrich der Große in seinem politischen Testament aus dem Sommer 1752[86] deutlich zum Ausdruck.[87]

---

84. Es wird hier, wie in allem Folgenden unter „Staat" nicht, wie oben dargetan, der Behördenapparat verstanden. Diese Erklärung kann dem Begriff „Staat" erst gegeben werden, nachdem von einem „Volk" gesprochen werden kann. „Staat" ist hier „die Vereinigung der Menschen innerhalb eines bestimmten Gebietes zu einer organisierten Gesamtpersönlichkeit mit hoheitlicher Gewalt". Vgl. Helfritz, Staatsrecht, Seite 49.

85. Steffens, Hardenberg, S. 1; Zorn, Gesamtministerium, S. 69; Botzenhart, Reformideen, S. 7.

Es heißt da: „Il est nécessaire de même d' empêcher la noblesse de servir ailleurs, de leur inspirer un esprit de corps et de nation: c'est à'quoi j'ai travaillé, et que pendant la cours de la premiére guerre je me suis donné tous les mouvements possibles pour faire passer le nom de Prussiens, pour apprendre à tous les officiers que de quelque province qu'ils fussent, ils étaient tous ceusés Prussiens, et par cette raison que toutes ces provinces, quoi qu'entrecoupées font un corps ensemble". „Preußen" war ein Begriff geworden. Alle Provinzen sollten einen Körper bilden. Die preußische Gemeinschaft war nicht nur ideenmäßig, sondern sie bestand auch als eine Gemeinschaft der Arbeit. Friedrich schreibt daher in der Conclusion seines politischen Testaments:[88] „Dans cet Etat il y a certainement de l'honneur à travailler conjointement avec la fleur de la noblesse et l'élite de la nation à l'affermissement de cette discipline qui soutient la gloire de la patrie, la rendant respectable pendant la paix et victorieuse pendant la guerre".

Die Macht gehört dem Ganzen; der Einzelne dient ihm. Jeder ist von dem kategorischen Imperativ Kant's beseelt: Handle so, als ob die Maxim Deines Handelns ein allgemeines Gesetz werden solle. Jeder ist zwar frei, aber er kann auch dienen. Der Ausdruck des öffentlichen Dienstes ist die Uniform. (So hat auch Friedrich Wilhelm I. als erster die Uniform unter den Fürsten publik gemacht.) Das Ganze ist souverain. Der König ist nur der erste Diener. Es wird befohlen und gehorcht. Dieses Gehorchenkönnen und -müssen um des Ganzen willen macht die preußische Idee aus. Von dieser Idee her ist der König absolut. „L'état c'est moi" ist den preußischen Königen ein fremder Begriff. Sie regieren absolut, weil sie dem Ganzen dienen. Wenn nur einige zur Mitregierung hinzugezogen werden, so deshalb, weil der Aufbau der Gemeinschaft eine Einteilung nach Klassen ist.[89]

Neben dem König gibt es nur noch die Soldaten und die Beamten, die für den Staat arbeiten dürfen. Die führenden Stellen im

---

86. Es heißt in der Ueberschrift: Acta Borussica, Bd. IX, S. 328: J'ai fait cet ouvrage l'anneé 1752, commencée au mois d'avril, fini au mois de juillet.

87. Acta Borussica, Bd. IX, S. 362.

88. Acta Borussica, Bd. IX, S. 376/377.

89. Vgl. zu allem Vorstehenden Spengler, Preußentum, S. 32 ff. in „Politische Schriften".

Heer und in der Beamtenschaft haben Friedrich Wilhelm I. und Friedrich II. dem Adel anvertraut. Wie sehr Friedrich dem Großen an dem Adel gelegen war und wie er mit einer Selbständigkeit des Adels rechnete, ergibt ein Satz aus dem Abschnitt „de quelques maximes de politique relativement à la noblesse" seines politischen Testaments. Da heißt es: „Un object de la politique du souverain de cet Etat est de conserver sa noblesse . . . .". Wie weit der preußische Staat absolut war und wie sehr er die Bürger bevormundete, geht daraus hervor, daß in einem Augenblick, in dem Preußen bei Auerstedt buchstäblich unter den französischen Kanonen zusammenbrach, der Gouverneur Berlins das berühmte „Ruhe ist die erste Bürgerpflicht" verkündete. Ruhe und Uninteressiertheit an den politischen Vorgängen — politisch im Sinne der Schmittschen Freund-Feind-Theorie — verlangte man zu einem Zeitpunkt, in dem eine Volkserhebung vielleicht vieles gerettet hätte. Erst mit dem Aufruf an das ganze Volk begann der Wiederaufbau Preußens. Diese unumschränkte Herrschaft des Monarchen auf der einen Seite und das Schweigenmüssen zu politischen Dingen auf der anderen Seite macht den absoluten Staat aus[90] — eine Herrschaftsart, die von vornherein an die Persönlichkeit des Monarchen gebunden ist und mit einem Schwächling zum Mißbrauch führt.

Die absolute Monarchie kennzeichnet das Wesen des preußischen Staates im 18. Jahrhundert.

90. Dabei soll erwähnt werden, daß aber gerade durch das Ferngehaltenwerden von der Politik auf anderen Gebieten, insbesondere kulturellen und wissenschaftlichen, die Bürger begannen und auch genügend Zeit fanden, sich zu betätigen.

Zweiter Abschnitt.

Die Zentralverwaltung bis zum Tode Friedrich Wilhelm I.

1. Kapitel: Die preußische Behördenorganisation bis 1700.

Zum Verständnis der Entwicklung der preußischen Behördenorganisation vom Jahre 1712 ab ist es nötig, einen Ueberblick über die Verwaltung seit der Kolonisation zu geben.

Trotz des einleitenden Charakters dieses Ueberblickes soll bei den wesentlichen Abschnitten nach den Gründen geforscht werden, die in der jeweiligen Periode zu der gegebenen Verwaltung geführt haben. Es ist selbstverständlich, daß im Rahmen einer Einleitung die Wiedergabe der Gründe nicht erschöpfend sein kann. Die Untersuchung wird jedoch hier und da, wenn auch nicht zu neuen Ergebnissen, so doch zu neuen Begründungen führen. Darüber hinaus soll auch die Zeit nach Friedrich II. betrachtet werden, um die Einmaligkeit seiner Verwaltungsform unter den preußischen Königen noch zu unterstreichen.

Auf die Organisation der Verwaltung des Ordens „d'brudere vom spitale sante marien des dutschen huses vom cherusalem“[1] einzugehen, ist nicht erforderlich, da die preußische Organisation der Verwaltung ihren eigenen Weg genommen hat. Das Land der Deutsch-Ordensritter ist erst zu einer Zeit an das Haus Brandenburg gekommen, als schon die Grundlagen zu einer Verwaltung gelegt waren. Es soll aber darauf hingewiesen werden, daß die Verwaltungsorganisation der Deutsch-Ordensritter im Hinblick auf die nationalsozialistische Verwaltungsreform von Bedeutung ist. Jedoch muß man berücksichtigen, daß der Orden mit zunächst kirchlicher Zweckbestimmung seine Organisation an die der Kirche anlehnte.

Es ist bekannt, daß aus der Organisation der katholischen Kirche der Gedanke der Autorität des Amtsinhabers für den Nationalsozialismus beispielgebend[2] war, wobei meines Erachtens aber übersehen wird, daß der Autoritätsgedanke germanischen Ursprungs ist und

---

1. Der Wortlaut der Statuten bei Hennig, Statuten, bes. S. 143 ff., 161 ff.
2. Nicolai, Staat im nationalsozialistischen Weltbild, S. 12.

von der Katholischen Kirche übernommen worden, für ihre Zwecke als richtig befunden und daher bis heute erhalten geblieben ist. Andererseits soll nicht unerwähnt bleiben, daß die Politik und die tragende Idee der Deutschen Ordensritter den Anfang der preußischen Idee der Unterwerfung unter den Staat darstellt.[3]

I. Die Verwaltung Brandenburgs bis zur Hofordnung von 1537.

Die Mark Brandenburg hat als Grenzgebiet in der Nachbarschaft feindlicher Stämme durch die Kämpfe und Gefahren, die diese Lage mit sich brachte, ein besonderes Gepräge in der politischen Entwicklung und der Verwaltung genommen.[4]

Es ist eine bekannte Tatsache, daß die Geschichte Deutschlands zu einem großen Teil in den Marken verlaufen ist. Paul de Lagarde hat das in seinem „Bekenntnis zu Deutschland"[5] eingehend dargelegt. Er sagt: Ein Volk erwirbt durch Krieg (dies Wort im weitesten Sinne genommen) die Uebung und volle Ausbildung der ihm eingeborenen Eigenschaften und die Fähigkeit, die charakteristischen Eigentümlichkeiten des Feindes, den es bekämpft, in sich aufzunehmen. Grenzlandschaften befinden sich nun in dauernder Berührung mit dem Feinde, im ständigen „Krieg". Diese Landschaften besitzen daher, ohne daß eine Mischung der zwei angrenzenden Bevölkerungen stattgefunden hätte, den doppelten Wert der mittelländischen Gegenden. Sie erkennen nicht nur das Wesen ihres Volkstums, sondern auch das des Feindes. Daraus vermögen sie, besonders politisch zu gestalten.

Die Mark Brandenburg erscheint, mehr als andere Territorien als das Werk ihrer Fürsten, welche sie erobert haben. Dadurch tritt das dynastische Element von Anbeginn stark hervor.[6]

Es hat sich über Jahrhunderte erhalten, und die Verwaltung und Regierung ist von ihm beeinflußt und geleitet worden, so daß Meißner-Kaisenberg[7] sogar behaupten, eine Teilung von Regierung

3. Vgl. hierzu Weber-Krohse, Ritterorden, S. 17 ff.

4. Eine Schilderung der damaligen Verhältnisse gibt Ranke, Preußische Geschichte, Bd. I, S. 1 ff.

5. a. a. O., S. 20.

6. Spangenberg, Hof und Zentralverwaltung, S. 9; vgl. auch Giese, Rechtsgeschichte, S. 9.

7. Staats- und Verwaltungsrecht, S. 137.

und Verwaltung trete „vielleicht zum ersten Mal in der Reform des „preußischen Staates“ durch den Reichsfreiherrn vom Stein in Erscheinung“.

Es kann nicht darauf eingegangen werden, ob die markgräfliche Würde Amtscharakter hatte oder nicht, da das über den Rahmen einer einleitenden Erörterung der Verwaltungsorganisation Preußens im *12. bis 17.* Jahrhundert hinausgehen[8] würde. Es wird wohl anzunehmen sein, daß die Markgrafschaft in der ersten Zeit der Askanier noch als Amt aufgefaßt wurde. Das eroberte Land war Reichsland. Der Kaiser konnte daher in die Verwaltung eingreifen, doch erlangte das Grenzland schon bald eine größere Selbständigkeit, so daß der Markgraf bereits während des 13. Jahrhunderts fast als unumschränkter Chef die Verwaltung seines Landes leitete. In dieser, unter dem Einfluß des Lehnswesens entstandenen Verwaltung sind die Anfänge der modernen Verwaltung zu suchen.[9] Die Eroberung des Landes durch den Markgrafen, sowie die damalige Vorstellung von der Dinglichkeit aller Rechte gaben der Verwaltung eine einheitliche Ausrichtung. Alle Untertanen standen unter der Autorität des Markgrafen. Er allein leitete die gesamte Verwaltung selbständig.[10]

Das Verwaltungssystem war ein denkbar einfaches. Bis zur Schaffung einer festen Residenz durch den Schloßbau Friedrich II. in Berlin, zieht der Hof des Markgrafen von Ort zu Ort. Damit wird gleichzeitig der Sitz der Zentralverwaltung von einem Schloß zum anderen verlegt. — Auf die Gründe des dauernden Wechsels, die nicht zuletzt in der Einziehung der Naturalabgaben und den Verpflegungsschwierigkeiten des Hofes bei fester Residenz zu suchen sind, kann im einzelnen nicht eingegangen werden.[11] —

---

8. Amtscharakter nehmen an Spangenberg, a. a. O., S. 9 f.; Droysen, Geschichte der preußischen Politik, Bd. I, S. 27 unter Hinweis auf Riedel, Codex I 3 p 89; I 5 p 25; Giese, a. a. O., S. 10; von Sommerfeld, Beiträge, S. 80; Kühns, Gerichtsverfassung, S. 59 ff. mit eingehender Darstellung der kaiserlichen Dispositionen über Land und Einkünfte der Mark Brandenburg im 10., 11. und 12. Jahrhundert; a. A. von Raumer, Codex 2, S. 109 f.

9. Spangenberg, a. a. O., S. 11.

10. Waldecker, Brandenburg, S. 17.

11. Vgl. hierzu besonders Spangenberg, a. a. O., S. 12 f., 13. Anm. 2; Riedel, Mark Brandenburg, Bd. II, S. 85, Anm. 1; Stölzel, Rechtsverwaltung, Bd. I, S. 116; Schmidt, Rechtsentwicklung, S. 4; Waldecker, Brandenburg, S. 38; vgl. auch bei Raumer, Codex, II, S. 139, 143, 188.

An dem jeweiligen Sitz des Markgrafen erschienen die geistlichen Würdenträger und Lehnsmänner der Umgegend. Mit diesen beratschlagte der Lehnsherr die politischen und administrativen Dinge. Die Einberufung war in das Belieben des Markgrafen gesetzt. Ein rechtlicher Anspruch des Lehnsmannes auf die Teilnahme bestand nicht. Doch wird es wohl so gewesen sein, wie Spangenberg es schildert:[12] gute alte Sitte, die dem Deutschen eingeborene Achtung vor allen überlieferten Rechtssatzungen verpflichtete den Markgrafen, seine Getreuen um Rat zu fragen, und bei wichtigeren Maßnahmen in Einklang mit dem Rechtsbewußtsein der Untertanen zu bleiben.

In der Folgezeit entwickelte sich parallel zur Befreiung der Landesgewalten von der Reichsgewalt (statutum in favorem principum) innerhalb Brandenburgs eine Dezentralisation der Hausmacht und ein Uebergang von Teilen derselben auf die Stände.[13] Besonders wurden die Stände durch die Auffassung der Herrschaftsrechte als veräußerlich begünstigt. Denn die Auffassung hatte in einer Zeit, in der sich auf militärischem Gebiet die Umstellung von dem auf der Folgepflicht beruhenden Ritterheer zu dem Söldnerheer vollzog, zur Folge, daß der Landesherr, um Geld für den Unterhalt des Heeres zu erhalten, seinen Dominialbesitz oder seine Grundherrlichkeiten verpfändete. Damit gingen neben dem Besitzrecht auch die Einkünfte aus dem Eigentum auf andere über. Es entstand die sogenannte Patrimonalität. Durch die Patrimonalität kam es soweit, daß zur Zeit der Entstehung des Landbuchs Kaiser Karls IV. (1375) der Markgraf in etwa der Hälfte der Gemeinden die Gerichtsbarkeit verloren hatte. Somit wurde die politische und verwaltungsmäßige Konzentration aufgehoben. Die einzelnen Bevölkerungsgruppen, die an der Wende des 13. und 14. Jahrhunderts markgräfliche Rechte erhielten, fanden sich zunächst in sich berufsständisch zusammen, um dann darüber hinaus für das jeweilige Territorium zu einem korporativen Zusammenschluß zu kommen. Das geschah, um in der Gemeinschaft die erworbenen Rechte besser sichern zu können.

Aber gerade in der Verwaltung befreiten sich die Markgrafen zuerst von den Einschränkungen durch die Stände, besonders vom

---

12. a. a. O., S. 15.

13. Vgl. hierzu und zu allem Folgenden: Waldecker, Brandenburg, S. 19 ff.

Feudalismus, indem sie sich der unfreien Ministerialität bedienten. Dazu kam später, daß durch Reformation und Rezeption die Auffassung von der landesfürstlichen Gewalt eine Wandlung durchmachte. Diese war nicht mehr eine Zusammenfassung veräußerlicher Rechte, sondern eine einheitliche obrigkeitliche Gewalt höchstpersönlicher Art.

Das Land wurde in Bezirke eingeteilt, an deren Spitze besoldete, auf Zeit ernannte, verantwortliche Beamte traten, sogenannte Vögte, wobei aber die Stände durchaus nicht völlig ausgeschaltet waren. Sie behielten vielmehr auf verschiedenen Gebieten Einfluß, z. B. in der Steuerverwaltung bis zur Schaffung der Kriegskommissariate. Mit der Vogtverfassung war die Grundlage für die neue Verwaltungsorganisation geschaffen. Denn durch die Dienstmannschaft war eine nach einheitlichen Gesichtspunkten geleitete Verwaltung möglich.

In der Zentralverwaltung fand das Beamtentum seine Verwendung in einem neuen Organ, dem sogenannten engeren Rat. Die Räte wurden von den Landesherren ohne Rücksicht auf den Stand ernannt. Es wäre aber falsch, wollte man annehmen, daß die Ratsstube im 14. Jahrhundert eine organisierte Behörde war. Es war vielmehr so, daß die Verwaltung bis zum Anfang des 17. Jahrhunderts grundsätzlich das patriarchalische Verfahren beibehielt, daß nämlich der Kurfürst die oberste Landesverwaltung selbst leitete, mit Beirat der gerade am Hofe befindlichen Personen.[14] Solange der Kurfürst umherzog und keine feste Residenz hatte, unterschied man zwei Arten von Räten, diejenigen, welche ständig in der Zentralverwaltung beschäftigt waren, und diejenigen, welche dazu berufen waren, dem Markgrafen Auskunft und Rat zu erteilen, sobald er den Bezirk bereiste, in dem sie ihren Wohnsitz hatten. Letztere nannte man „Räte von Haus aus", später Landräte.[15]

Unter den Räten gab es keine Ressortverteilung und keine feste Erscheinenspflicht. Es bestand jedoch ein kollegiales Zusammengehörigkeitsgefühl. Darüber hinaus hatte der Landesherr des öfteren einen Teil seiner Gewalt in die Hände seiner Räte gelegt.

---

14. Bornhak, Verwaltungsgeschichte, Bd. I, S. 308 und in Forsch. zur Br.-Pr. Gesch., Bd. V, S. 88.

15. Spangenberg, a. a. O., S. 62; Isaacsohn, Beamtenthum, Bd. I, S. 30; auf die Stellung dieser Landräte, ihr Verhältnis zum Herrscher und zu den Ständen kann nicht eingegangen werden, da diese Frage einer Spezialuntersuchung bedürfte.

Das beweist eine Beschwerde der Räte aus dem Jahre 1484.[16] Diese Beschwerde betitelt sich „Verzeichnis, durch die Räthe geratschlagt unser gnädige Herrn, der Landesnothdurft". In diesem Verzeichnis der abzustellenden Mißstände im Lande bitten die Räte den Kurfürsten, „wozu seine Gnaden am Höchsten verpflichtet sei, daß er das Regiment selbst in die Hand nehme und sich nicht ganz auf sie (die Räte) verlassen möge", denn die Räte seien unstet im Handeln und fänden keinen Gehorsam.[17]

II. Die Hofordnung Joachims II.

Im Laufe des 16. Jahrhunderts entwickelte sich der Rat zu einer geschlossenen Behörde. Der Grund ist einmal in der Schaffung einer festen Residenz, zum anderen in dem Eindringen gelehrter Elemente in die Zentralverwaltung zu erblicken. Es kam hinzu, daß die Aufgaben der Landesverwaltung einen stärkeren Umfang annahmen und die zeitweilige Abwesenheit des Landesherrn einen festen Zusammenschluß des Rates verlangte.[18] Eine erste Ordnung der Räte und damit ein Vorläufer der Geheimen Ratsordnung aus dem Jahre 1604 befindet sich in der Hofordnung des Kurfürsten Joachim II.[19] Diese hat 3 Redaktionen erfahren, die alle undatiert sind. Man setzt aber den Erlaß der Ordnung auf das Jahr 1537 an.[20]

In dieser Ordnung ist eine Tageszeit für das Erscheinen der Räte, sowie die Pflicht des Erscheinens festgelegt. Grundsätzlich liegt dem Rat nur die Beratschlagung ob. Nur in besonderen Fällen ist eine alleinige Entscheidung und Ausführung möglich. Es heißt in der Ordnung, die Räte sollen „in der Rathstuben Unser Sachen beratschlagen, die auff das mal nott und vorhanden sei, und was

16. Kühns, Geheimer Staatsrath, S. 146 f.; Spangenberg, a. a. O., Seite 112.

17. Zit. nach Kühns, a. a. O.

18. Klaproth, Geheime Staatsrath, S. 81.

19. Abgedr. bei Kern, Hofordnung, Bd. I, S. 1 ff., nach dem im Folgenden zitiert wird, sowie bei Haß, Hofordnung Joachim II., S. 31 ff.

20. So Spangenberg, a. a. O., S. 113; Hintze, Hohenzollern, S. 142; Politische Aufsätze, Bd. II, S. 3, Anm. 1 unter Berufung auf Haß, a. a. O., S. 16, der eine eingehende Begründung für die Annahme dieser Jahreszahl gibt.

vor Brieve einkommen, die antworten, darauf berathschlagen[21] und nachfolgig an Uns zu der Stunde, so wir Audientz geben werden (soviel uns zu wißen von Nothen und ane unser Vorwißen nicht mag beschieden werden)[22] tragen, Unser Gemut und Gutdunken darin zu erlernen; seind aber Sachen, die sie der Pillickait nach bescheiden konnen, sollen sie auch ane Unser Vorwißen thun, damit die Leuth nicht aufgehalten". Nach dieser Ordnung der Tätigkeit der Räte ist es nicht zu bezweifeln, daß es sich um ein collegium formatum gehandelt hat. Und zwar im wesentlichen um eine beratende Stelle. (In Ausnahmefällen, Bagatellsachen, war die Behörde sogar kollegialisch.) Berücksichtigt man, daß der Gesamtcharakter der Ordnung noch einen familienähnlichen Aufbau des Hofes zum Ausdruck bringt, so hat man die Begründung dafür, warum der Rat nicht anders als beratend sein konnte.

Am Ende des ersten Abschnitts der Hofordnung, „Zum ersten, Ordnung der Räthe" ist bereits angezeigt, daß „wir auch mit Rath Unserer Cammer und gelernten Rethe Unser Hofgericht bestellen, reformieren und ordnen" wollen. Im Jahre 1546 spaltete sich als erste Behörde das Kammergericht von der Kammer oder Ratsstube ab.[23] Die Organisation des Kammergerichts entsprach der der Ratsstube. Wie auch „Churfürstens Joachimi II. Ordnunge der Rethe des Cammer-Gerichts zu Berlin von Anno 1562"[24] fast wörtlich die Form der Beratschlagung aus der Hofordnung wiederholt.[25] Nach der Abspaltung weiterer Behörden, Konsistorium und Amtskammer, die durch äußere Ereignisse, wie Reformation und Hinauswachsen der Landesverwaltung über die des Hofes bedingt waren, fand dieser Differenzierungsprozeß, „durch den aus der ungeteilten Ratsstube gesonderte Zentralbehörden hervorgegangen sind",[26] mit der Gründung des Geheimen Rats im Jahre 1604 ihren vorläufigen Abschluß.

21. Hierzu bemerkt Hintze, Politische Aufsätze, Bd. II, S. 37, Anm. 2 mit Recht, daß das Komma hinter „antworten" sinnstörend ist. Es wäre auch nicht verständlich, was zu beratschlagen gewesen sein sollte, wenn die Post bereits beantwortet war.

22. Redaktion B und C.

23. Es gab allerdings schon eine Kammergerichtsordnung aus dem Jahre 1516. Es steht jedoch nicht fest, ob es sich nicht nur um einen Gesetzentwurf handelte.

24. Abgedruckt bei Mylius, Corpus constitutionum, Bd. II, 1, Nr. IX.

25. Vgl. Mylius, a. a. O., Sp. 53.

26. Hintze, Hohenzollern, S. 167; Politische Aufsätze, Bd. II, S. 63.

III. Der Geheime Rat.

Die Ordnung für den Geheimen Rat[27] gibt die erste feste Organisation einer obersten Behörde wieder. Der Geheime Rat war in der Hauptsache zur Erledigung schwebender auswärtiger Angelegenheiten, die im einzelnen in der Ordung aufgezählt worden sind, begründet worden, so daß Stölzel[28] mit Recht sagt, in der modernen Sprache würde man ihn vielleicht ein „Ministerium des Aeußeren" nennen. Darüber hinaus kann man ihn auch als die Wiege der preußischen Ministerien bezeichnen.[29] Denn der Geheime Rat wurde auch zu Angelegenheiten der inneren Verwaltung hinzugezogen.[30] Er ist damit als die erste umfassende Behörde Preußens anzusehen, die sich zwei Jahrhunderte lang erhielt und auf die Stein in seinem Reformprogramm, wenn auch im einzelnen unter anderen Voraussetzungen, zurückgriff.[31] Mit der Gründung dieser Behörde folgte Brandenburg der allgemeinen Entwicklung der Verwaltungsorganisation der deutschen Staaten erst spät. Bayern und Sachsen hatten Jahrzehnte früher ein beratendes Organ in der obersten Instanz geschaffen.

Aus dem Geheimen Rat entwickelte sich der Verwaltungsaufbau des absoluten Preußen. Die hier zu Grunde gelegten Gedanken hielten lange Zeit allen Bedenken stand. Die Ordnung dieser Behörde blieb für mehr als hundert Jahre das Merkmal aller Instruktionen. Es erscheint daher angebracht, den Aufbau des Geheimen Rats näher zu betrachten. Er war nur ein beratendes Organ, das mit mehreren besetzt, die Verantwortung seiner Handlungen nach außen nicht zu vertreten hatte. Die Zentralverwaltung wurde damit also modifiziert monokratisch.[32] Es sollte innerhalb des Rates der

---

27. Abgedruckt bei Klaproth, a. a. O., S. 299.
28. Vorträge, S. 73 f.
29. Oestreich, a. a. O., S. 3.
30. Vgl. Ziffer 8 und 9 der Ordnung.
31. Bornhak in Forsch. zur Br.-Pr. Gesch., Bd. V, S. 86 und das dort zitierte archivalische Material.
32. Klaproth, a. a. O., S. 93; Bornhak, Verwaltungsgeschichte, Bd. I, S. 309, der auf §§ 6, 7 hinweist, in denen es heißt, daß die schwebenden Angelegenheiten „mit Hilfe der Räthe" erledigt werden sollen. Kühns, Geheimer Staatsrath, S. 148; Stölzel, Rechtsverwaltung, S. 299; a. A. Isaacsohn, a. a. O., Bd. I, S. 29, der aus der Unbestimmtheit des Ausdrucks in Bezug auf das Tätigkeitsgebiet auf einen Spielraum zwischen Beratung und Exekutive schließen will.

Schluß „nach mehreren Stimmen" gemacht werden. „Obwohl" wie es im § 2 heißt, „es an ihme selbst billigt und den Sachen verträglich, daß die vota vielmehr gewogen als gezählt werden". Konnte man sich nicht zu einem einstimmigen Beschluß durchringen, dann mußte der Sekretär die verschiedenen Meinungen niederschreiben. Diese, sowie die Gründe, die zu den Voten geführt hatten, mußten dem Kurfürsten vorgelegt werden, der dann entschied. Die Entscheidung hatte er selbst dann, wenn man mit Klaproth[33] daraus, daß ausdrücklich nur bei Meinungsverschiedenheiten im Rat die vertretenen Ansichten mit Gründen versehen dem Kurfürsten vorgelegt werden mußten, schließt, daß Joachim Friedrich die einhelligen Beschlüsse seines Geheimen Rates jedesmal anerkannte und ihnen gemäß entschied. Es ist zwar richtig, daß die Ordnung nichts darüber sagt, was mit einstimmig gefaßten Beschlüssen zu geschehen hatte. Es ist auch nicht der Satz der Ordnung aus dem Jahre 1562 wiederholt, wonach die Räte Sachen, welche sie der Billigkeit nach bescheiden konnten, ohne des Kurfürsten Wissen, abzumachen hätten. Wenn diese beiden Bestimmungen nicht in die Ordnung aufgenommen worden sind, so ist der Grund darin zu sehen, daß die im Jahre 1604 schwebenden Angelegenheiten so wichtig waren, daß jeder in diesen Sachen gefaßte Beschluß für den Kurfürsten nur Maßstab seiner Entscheidung war.[34] Dies steht der oben dargetanen Auffassung über die Durchführung einhelliger Beschlüsse keineswegs entgegen.

In der weiteren Entwicklung begegnet uns die Ordnung des Geheimen Rats vom 25. März 1613.[35] Hierin verpflichtet sich der Kurfürst „in Sachen den Zustand unseres Hauses und Landes betreffend, nichts vorzunehmen, abziehn oder geschehen zu lassen, ohne auf vorgehabten Rath mit unserm Bruder und den Geheimen Räten ernstlich einzubinden". Es war also eine stärkere Bindung, wenn auch nicht an die Ratschläge als solche, wohl aber daran vorhanden, daß der Geheime Rat überhaupt gehört wurde. Damit wurde das Anhören des Rats durch den Kurfürsten für diesen fakultativ, ohne daß dadurch etwas an der modifiziert monokratischen Organisation der Verwaltung geändert wurde.[36] — Die

33. a. a. O., S. 93.
34. So auch Stölzel, Rechtsverwaltung, S. 299.
35. Abgedr. bei Klaproth, a. a. O., S. 113 f.
36. Siehe oben S. 13.

Bindung ging sogar soweit, daß der Kurfürst für den Fall, daß er in dem Beschluß einen Skrupel fände, seine Ansicht noch einmal dem Geheimen Rate vorlegen wollte, um „weiterer Bedenken des Geheimen Rats gegenwärtig zu seyn".[37]

Auch trat der Geheime Rat aus seiner beratenden Stellung heraus und wurde im Falle der Abwesenheit des Kurfürsten entscheidende Behörde.[38] Diese Entwicklung nahm noch einmal eine rückläufige Bewegung. Das Reskript des Großen Kurfürsten vom 14. November 1651,[39] das den verordnungsmäßig festgelegten Abschluß einer mit dem Regierungsantritt Friedrich Wilhelms begonnenen Aenderung in der Organisation dieser Zentralbehörde darstellt, überließ die Entscheidung jedes einzelnen Falles dem Kurfürsten.[40]

Eine erst kürzlich veröffentlichte Dissertation von Oestreich über den brandenburg-preußischen Geheimen Rat gibt an Hand von genauem Aktenstudium ein Bild „von der inneren Organisation und dem gesamten Wirkungsgrad der obersten zentralen Staatsbehörde". Es hat, wie schon festgestellt, von 1613 bis 1651 keine Instruktion, die den gesamten Geheimen Rat betraf, mehr gegeben. Oestreich hat jedoch aus der Praxis, wie sie sich ihm aus den Protokollen und Relationen, aus den Instruktionen für den Berliner Rat und aus dem sonstigen vorhandenen Aktenmaterial bot, auf die Organisation geschlossen. Die Ergebnisse dieser mit aller wissenschaftlichen Gründlichkeit gefertigten Arbeit wollen wir im folgenden, soweit sie in den Rahmen der vorliegenden Arbeit hineingehören, kurz wiedergeben.

Bereits mit dem 24. Januar 1641 endete die bisherige Form der Regierung. Eine Instruktion von diesem Tage an den Statthalter ordnet an, daß dieser von nun an bei den Regierungshandlungen an die Majorität des Geheimen Rates gebunden sei.

Schwarzenberg, der bisher gewohnt war, allein zu entscheiden, mußte bei allen Sachen mit sämtlichen Geheimen Räten deliberieren und „per majora" den Schluß machen. Oestreich stellt dazu fest: das „kollegialische Prinzip" träte uns hier zum erstenmal

37. Klaproth, a. a. O., S. 114.

38. Bornhak, Verwaltungsgeschichte, Bd. I, S. 313; Klaproth, a. a. O., S. 120 f.

39. Abgedr. bei Meinardus; Prot. IV, Nr. 351, S. 394 ff.

40. Klaproth, a. a. O., S. 205.

wieder in seiner ganzen Strenge entgegen.[41] Der Kurfürst war viel im Rat, ergriff jedoch selten das Wort, protokollierte aber fleißig. An die Beschlüsse des Rates hielt er sich in keiner Weise gebunden. Die Entscheidungen fällte er in seinem Kabinett, zusammen mit den Räten „bei der Person des Kurfürsten". Die Untersuchungen Oestreichs weisen also schon für die Zeit seit dem Regierungsantritt des Großen Kurfürsten bis zur Instruktion von 1651 nach, daß die Zentralverwaltung Friedrich Wilhelms nach dem modifiziert monokratischen Prinzip organisiert war. Denn Oestreich hat festgestellt, daß es für den Kurfürsten eine Bindung an die Beschlüsse nicht gab. Die Behörde war beratend. Es ist daher auch unrichtig, wenn Oestreich von dem „kollegialischen Prinzip" spricht. Er übersieht dabei den von uns oben dargetanen Unterschied zwischen kollegialischer und modifiziert monokratischer Behördenorganisation.

Es ist viel darüber gestritten worden, und man hat das verschiedenste archivalische Material der Prüfung der Frage zugrundegelegt, ob der Geheime Rat den Anfang des preußischen Beamtentums darstelle oder nicht.[42] Diese Frage interessiert im Rahmen der Arbeit nicht. Es interessiert nur, welche Gründe zu der modifiziert monokratischen Verwaltung Anlaß gegeben haben könnten.

Für diese Frage sind die Ausführungen Kosers in der Historischen Zeitschrift[43] von Bedeutung. Er geht davon aus, daß im Jahre 1603 in Brandenburg ein Minister, der Kanzler Löben, die einseitige Leitung der Politik an sich gerissen hatte. Zu diesem Zeitpunkt wurde in den Rat Bylandt Freiherr von Rheidt berufen. Koser fährt nun fort:[44] „Wie sollte das Verhältnis dieses vornehmen selbstbewußten Herrn zu dem an viel Selbständigkeit gewöhnten, von ganz anderer politischer Auffassung ausgehenden Löben und zu dem wie Löben seit Jahrzehnten am Hofe des Gebieters bodenständigen und gleichfalls anspruchsvollen Grafen Schlick anders geregelt werden, als durch Einführung einer kollegialen Ratsverfassung mit fester Geschäftsordnung .... In der offenbar ganz unerläßlich, unvermeid-

41. a. a. O., S. 47.

42. Vgl. zu dem Streit Bornhak in Forsch. zur Br.-Pr. Geschichte, Bd. V, S. 85 ff.; Hintze, daselbst Bd. V, S. 575; Stölzel daselbst, Bd. VI, Seite 85.

43. Bd. 109, S. 83 ff.

44. a. a. O., S. 87 f.

lich gewordenen Festsetzung dieser geregelten Formen für Vorsitz, Beratung, Umfrage und Abstimmung ist das Wesentliche der neuen Ordnung zu sehen."

Koser wendet sich dann gegen eine andere Ansicht, die die Gründung des Geheimen Rats aus der Tendenz heraus erklären will, die Stände von ihrer Stellung als geborene Räte abzubringen.[45] Er begründet seine Anschauung mit Recht damit, daß bereits vor 1604 ohne die Stände und nach 1604 noch teilweise mit den Ständen beratschlagt worden ist.

In einer neuen Abhandlung hat Klinkenborg[46] die richtige Darstellung der Motive gegeben. Klinkenborg geht von dem Wortlaut der Geheimen Ratsordnung aus. Es heißt darin: „Wir haben dabei erwogen, das wir ganz hoch angelegte beschwerliche Sachen uf uns liegen haben, besonderlich die preußische, gulische, straßburgkische und jägerndorffsche, welche alle und jede insonderheit der Wichtigkeit, das wir guten reifen Raths und getrewer Leut wohl bedürftigk haben, wir nach Exempel anderer wohlbestellter Politien und Regimenten für hochnothwendigk angesehen ..." die Ordnung zu erlassen. Daraus folgt: Einmal bedurfte der Kurfürst des Rates seiner Vertrauten, weil „beschwerliche Sachen, daran uns und unsern Churfürstlichen Hausse, so hoch und viel gelegen", zu entscheiden waren. Der Kurfürst wollte also wegen der Wichtigkeit der Dinge diese nach allen Seiten erwogen haben. Er wollte, wie es Oestreich[47] sagt, eine feste Stütze in den diplomatischen Verwicklungen des Hauses Brandenburg gewinnen. Zum anderen war in dem Verwaltungsaufbau anderer Staaten ein Vorbild gegeben. Der Grund dafür, daß die Verwaltung modifiziert monokratisch aufgebaut wurde, ist demnach einmal darin zu sehen, daß die zu fassenden Beschlüsse für das Land wichtige Angelegenheiten betrafen, die nicht ohne die Entscheidung des Kurfürsten ausgeführt werden konnten. Und zum anderen darin, daß der Kurfürst die Entscheidungen glaubte allein fällen zu müssen, weil er auf Grund seiner Auffassung vom Wesen des Herrschers allein die landesherrliche Gewalt repräsentierte. Denn es heißt in der Einleitung zur Ordnung nicht „Brandenburg hat beschwerliche Sachen zu erledigen", sondern „wir", der Kurfürst „haben", und „uns" ist an der Erledigung gelegen.

45. Droysen, Politik, Bd. II, 2, S. 393; Bornhak, Verwaltungsgeschichte, Bd. I, S. 247.

46. In Forsch. z. Br.-Pr. Gesch., Bd. 39, S. 215 ff.

47. a. a. O., S. 3.

Die Erörterung des einzelnen Falles nach jeder Richtung war auch später dem Großen Kurfürsten für die Organisation des Rates maßgebend. Wenngleich die Verwaltung auch in dieser Zeit eine „patriarchalisch-familiäre Ader“[48] beibehielt, so war der Große Kurfürst, wie die oben wiedergegebene Untersuchung der Praxis durch Oestreich auch bestätigt, davon überzeugt, daß er ohne Beratung durch die Räte nicht die Staatsgeschäfte führen könnte. Nur wollte er die definitive Entscheidung sich selbst vorbehalten. Diese Art der Verwaltung und Regierung empfahl er in seinem politischen Testament vom 16. Mai 1667, auf das sonderbarer Weise die Arbeit von Oestreich nicht eingeht, auch seinem Sohn, „vndt zukünftigen Successoren“.[49] Im einzelnen führt er dabei aus:[50] „Ihm Rahdt horet fleissig zu, Notiret alle der Rähtte bedencken woll vndt lasset danehben fleissig protocoll halten, concludiret in gegenwahrt der Rähtte In wichtigen Dingen, vndt da Verschwiegenheit von notten, nichts, sondern nehmet solches zu bedencken anheimb, lasset nochmals einen oder den anderen geheimen Rahdt, vndt einen Secretarium zu Euch kommen, vberleget nochmals alle Votta, So da geführet worden sein, vndt resolviret darauff, vndt seidt gleich den Bienen, die den besten Saft auß den Blumen saugen, ist es eine schwere Sachen, So bittet Gott da Er Euch in Ewren hertzen volle eingeben, was Ihr zu thun oder zu lassen habet.“ Diese Worte sind gleichsam das Bekenntnis zur modifiziert monokratischen Behördenorganisation. Der Kurfürst blieb der Herrscher. Er wollte entscheiden. Er wußte aber auch, daß ohne Beratung nicht alle Gesichtspunkte erörtert werden konnten.

Wir finden hier den Anfang einer Verwaltungsorganisation, die als eigentlich preußisch bezeichnet werden kann, und die gerade heute wieder zu besonderer Bedeutung gelangt. Der preußische Fürst von der Rechtmäßigkeit seiner Herrschaft überzeugt, erkennt, daß er allein nicht alle Dinge der Verwaltung zu übersehen vermag. Deshalb schafft er ein beratendes Gremium. Es liegt aber nicht im Rahmen seines absoluten Herrschertums, diesen Rat beschließen und executieren zu lassen. Deshalb hat die Verwaltung eine modifiziert monokratische Form, ist also der Rat

48. von Ranke, Preußische Geschichte, Bd. I, S. 440.

49. Abgedr. bei von Ranke, a. a. O., Bd. I, S. 449 ff., aus dem auch im Folgenden zitiert wird.

50. von Ranke, a. a. O., S. 455.

nur eine beratende Behörde. So können wir schon bei der ersten preußischen Behörde eines feststellen, was noch heute Geltung hat: der Rat durchdenkt auf Grund seiner mehrköpfigen Zusammensetzung eingehend eine vorliegende Angelegenheit, der Fürst aber macht verantwortungsfreudig den Schluß. Wenn Oestreich ausführt, daß der große Kurfürst durch diese Organisation des Geheimen Rates „die Vorteile des Kollegialsystems .... mit den Vorzügen des schnellen Führerentschlusses“[51] verbindet, so ist das grundsätzlich richtig. Nur kann ihm insoweit nicht gefolgt werden, als er von einem „Führerentschluß“ spricht. Diese Ausdrucksweise ist nicht begriffsklar. Der Große Kurfürst war ein Herrscher und kein Führer.[52]

IV. Das Generalkriegskommissariat und das Generalfinanzdirektorium.

Zum Verständnis der folgenden Behörden und ihrer Organisation ist es nötig, kurz auf die politische Entwicklung des Landes einzugehen.

Durch den Westfälischen Frieden wurde die Unabhängigkeit von der Reichsgewalt erzielt. Desgleichen wurde durch den Vertrag zu Wehlau (1657; bestätigt im Frieden zu Oliva 1660) die Unabhängigkeit des nicht zum Reiche gehörigen Herzogtums Preußen gegenüber dem Königreich Polen anerkannt. „Erst mit der Souveränität Preußens“, so drückt sich Droysen[53] aus, „schloß sich das Gewölbe, das alle seine (des Kurfürsten) Territorien zusammenhalten und sie in der Stetigkeit der Spannung fest, mit dem gleich getragenen Druck der Deckung sicher machen sollte.“ Dieses Gewölbe wurde dann durch die Krönung Friedrichs III. zum König in Preußen im Jahre 1701 gleichsam mitgekrönt.

Desgleichen setzte der Kurfürst die Unabhängigkeit von der politischen Gewalt der Stände durch.[54] Die Gegensätze zwischen beiden waren hart. Die Kämpfe nahmen erst mit den Rezessen

51. Oestreich, a. a. O., S. 63.
52. Vgl. dazu oben die Ausführungen über das Führerprinzip.
53. Politik, Bd. III 2, S. 460.
54. Vgl. hierzu insbes. Küntzel, Ständetum, der eingehend, von der Zeit Georg Friedrichs an, die Ueberwindung der Stände und des Ständetums an Hand der Akten dargelegt hat.

der 50iger und 60iger Jahre des 17. Jahrhunderts ihr Ende.[55] Die Rezesse aus dem Jahre 1652 ff. sind bei Mylius abgedruckt.[56] Interessant ist hierbei, daß der Kurfürst durchaus nicht diktatorisch vorging, vielmehr hatte er „die Antwort und Gegen-Nothdurfft vernommen und nach fleißiger Ueberlegung dieser wichtigen Sachen Beschaffenheit mundt- und schriftlich mit Ihnen um etliche Wochen hero conferiret".[57] Auch hierin zeigt sich, daß der Kurfürst alle Dinge durchdacht wissen wollte.

Der Sieg über das Ständetum „ermöglichte die Verschmelzung der einzelnen Staaten zur Realunion." Es wurde nunmehr auch die Umgestaltung des Heerwesens vorgenommen. Für dessen Verwaltung wurde als Oberbehörde der Generalkriegskommissar, später das Generalkriegskommissariat, bestellt. Auf die Organisation der letzteren Behörde soll unten genauer eingegangen werden. Auch für das Finanzwesen fungierte die vorgenannte Behörde. In der Domänen- und Regalienverwaltung wurde die Geheime Hofkammer und darüber das Oberdomänendirektorium bestellt. Durch „Allergnädigstes Reglement, vom 27. März 1713" wurden die „Civilrevenuen" in ein Kollegium zusammengezogen, das Generalfinanzdirektorium.[58] Damit sind die beiden obersten Behörden geschaffen, die dann unter Friedrich Wilhelm I. zusammengefaßt wurden.

Wie schon angedeutet, interessiert vom Standpunkt des inneren Behördenaufbaus hier der Grund, der dazu geführt hat, z. B. das Generalkriegskommissariat und das ein Jahr später gegründete General-Finanz-Direktorium kollegialisch zu begründen.[59] Denn diese beiden Behörden sind nicht beratend oder — zumindest in der Hauptsache nicht — modifiziert kollegialische gewesen, sondern kollegialische, also eigenverantwortlich arbeitende, aus mehreren Mitgliedern bestehende Behörden. Dies ergibt sich aus § 3 des „Reglement für das Generalcommissariats-Collegium" vom 7. März 1712,[60] sowie aus § 3 des „Allergnädigsten Reglements, wonach die

55. Tümpel, Einheitsstaat, S. 49 f.

56. Bd. VI, 1, Sp. 419 ff.

57. Vgl. Recess mit den Ständen diess und jenseits der Elbe und Oder. D. d. Cölln an der Spree, d. 8. Junii 1652, bei Mylius, a. a. O., Seite 419 f.

58. Vgl. Acta Borussica, Bd. I, S. 363; Bornhak, Verwaltungsgeschichte, Bd. II, S. 58.

59. Hintze, Commissarius, S. 495.

60. Acta Borussica, Bd. I, S. 184 ff., woraus zitiert wird.

Affairen bei dem Generalfinanz-Direktorio tractieret werden sollen."[61] In ersterem heißt es: Es sollen „Neben und unter der Direktion Dero Generalcommissarii und des Direktoris alle zum Generalkriegscommissariat gehörige Sachen in reife Deliberation ziehen, darüber votieren, dekretieren und decidieren, auch die Resultata und Conclusa zur Expedition an die subalternen Räthe geben." Hieraus ist bereits ersichtlich, daß nicht nur die Beschlußfassung Aufgabe des Kommissariats war, sondern daß diese Behörde darüber hinaus die gefaßten Beschlüsse selbst verantwortlich zu expedieren hatte. Es könnten Bedenken insofern auftauchen, ob es sich nicht um eine Expedition an den König handelte, der dann die Genehmigung sich vorbehalten hätte. Damit wären die Behörden modifiziert kollegialisch geworden. — Das letztere scheint jedoch nicht der Fall zu sein. Es heißt nämlich weiter im § 3 und später in §§ 5, 6 des Reglements: § 3 II: „Was aber die Subsidien-, Quartier-, Marsch- und Verpflegungssachen in specie anbelangt", so sollen bestimmte Personen ein Gutachten formieren und dem König vortragen. Also nur in bestimmten Sachen Vortrag beim König. Noch deutlicher geht der kollegialische Charakter aus §§ 5, 6 hervor, die die Expedition selbst und die Frage der königlichen Unterschrift regeln. In § 5 heißt es: „Die solcher Gestalt entworfenen Concepte sollen jedes mal von den Directore nebst dem General-Empfänger ad marginem gezeichnet und von dem Generalcommissar, wann er dabei nichts zu ändern oder einzuwenden findet, revidiret, nachgehends von dem Kanzellisten mundiret und expediret werden." Die Frage der königlichen Unterschrift ist nach einem besonderen Reglement aus dem Jahre 1708 geregelt, bei Mylius[62] als „Gedruckte Verordnung, was zu Sr. Königlichen Majestät allerhöchste Unterschrift zu expedieren" bezeichnet. Nur wichtige Dinge waren an den König zur Unterschrift und damit zur Bestätigung zu leiten, damit behielt er Einblick; sonst ad mandatum speciale zeichneten Wirkliche Geheime Räte.

Das Reglement aus dem Jahre 1713 drückt sich ähnlich aus. Danach mußte über wichtige Sachen dem Kollegium Vortrag gehalten und ein gemeinsamer Beschluß gefaßt werden. Sodann waren die Sachen zu expedieren, soweit nicht königliche Unterschrift, d. h. praktisch Bestätigung, notwendig war.

61. Acta Borussica, Bd. I, S. 363 ff.
62. a. a. O., Bd. IV, 43, Sp. 81 f.

Sucht man nach Gründen für die kollegialische Organisation, so sind diese in der Einleitung des Reglements aus dem Jahre 1712 gegeben. Es heißt da, daß wegen der Vergrößerung des Landes und der „Armatur" auch die Verrichtungen des Kommissariats größer und schwerer geworden seien, und deshalb das Kommissariat in Form eines Kollegiums organisiert worden sei. Hierbei ist zu beachten, daß von einem „Kollegium" als einer selbständigen Behörde gesprochen wird und nicht davon, daß der Kurfürst, wie in der Geheimen Ratsordnung, den Rat getreuer Leute benötige. Mit anderen Worten: es wurde daran festgehalten, daß Mehrere einen durchdachten Beschluß eingehender und gründlicher fassen könnten, als ein Einzelner. Nur bedingte der größere Umfang der Arbeiten und damit die geringere Uebersicht für den König eine Weiterentwicklung zur Selbständigkeit der Behörde hin. Diese erhielt in gewissem Umfang die Execution.

Das Kommissariat ist also kollegialisch organisiert. Durch das Unterschriftenreglement blieben aber die wichtigen Dinge immerhin der Bestätigung des Königs vorbehalten. Damit hatte er auch weiterhin den Gesamtüberblick über die Verwaltung, soweit sie für das Land und seine Entwicklung besonders wesentlich war. Insoweit waren die genannten Behörden nur modifiziert kollegialisch organisiert, was gegenüber der bisher vorherrschenden modifiziert monokratischen Verwaltung auch schon einen Schritt weiter bedeutete.

Wir erkennen daran eine organische Weiterentwicklung. Das Wachsen der Staatsaufgaben, und damit der Verwaltungstätigkeit, führte zu einer Verselbständigung der Zentralbehörden. Der Grundsatz des absoluten Herrschers, so wie er sich in Preußen ausgebildet hatte, daß nämlich der König den letzten Entscheid hatte, blieb aber für die wesentlichen Vorkommnisse bestehen.

2. Kapitel: Die Zentralverwaltung unter Friedrich Wilhelm I.

I. Das Generaldirektorium und seine Organisation.

Das Generalkriegskommissariat auf der einen, und das Generalfinanzdirektorium auf der anderen Seite stellten bei Regierungsantritt Friedrich Wilhelms I. die beiden Endpunkte der militärischen Finanzverwaltung auf der einen und der zivilen Finanzverwaltung auf der anderen Seite dar. Friedrich Wilhelm I. hatte es für notwen-

dig erkannt, den gesamten Staatshaushalt einer einzigen Oberbehörde unterzuordnen.[63] In der Hauptsache hielt er es für nachteilig, daß die Finanzverwaltung in zwei Behörden endete. Dieser Dualismus von Kammer und Kommissariatsbehörde, der seit 1680 bestand, hatte zu zahlreichen Konflikten geführt. Am 1. Oktober 1709 hatte der König bereits verfügt, daß diese eine gemischte Kommission beider Kollegien entscheiden sollte. Die Geheime Hofkammer auf der einen, und das General-Kriegskommissariat auf der anderen Seite waren nach Verhandlungen im Jahre 1712 am 3. Januar 1713[64] zu einem Vergleich gekommen. Diesem Vergleich folgte am 9. März 1713 ein Erlaß des Königs.[65]/[66] Die Streitigkeiten werden vom König im Entwurf zu der Instruktion von 1722 auch näher erwähnt und als Grund der Neuregelung angegeben. Ilgen sollte dem versammelten „General Kommissariat" und „Finantz Direktorium" andeuten, daß der König mit ihrem Dienst „mißvergnügt" wäre, „da sie nits gethan hätten als Collusiones einer gegen den anderen zu machen." Es werden dann einzelne Fälle aufgezählt.

Hartung[67] genügen die von Stölzel[68] wiedergegebenen Gründe für die Absichten Friedrich Wilhelms bei der Einführung des Generaldirektoriums nicht. Er meint, daß allein die „Mindische Sache" nicht zur Gründung des Generaldirektoriums geführt habe. Man vermißt aber eine Angabe darüber, was nach Hartungs Ansicht Friedrich Wilhelm zur Schaffung der genannten Behörde veranlaßt haben könnte. Wie an Hand des Materials dargetan worden ist, sind es allerdings nicht die Mindischen Sachen allein gewesen, sondern „Collusiones" zwischen den beiden bisherigen obersten Behörden der Finanzverwaltung. Dazu kommt noch, daß der König seine Vertrauten auf Ministerposten sehen wollte. So heißt es in der Cabinetts-Order (im weiteren mit Cab.-O. bezeichnet) an Ilgen:[69]

„Der Kamerath fux[70] Ihm sagen das ich Ihn wolte in diesem Collegio behalten wegen seiner Capacitet also hette ich Koccey[71]

63. von Meier, Reformen, S. 10.
64. Acta Borussica, Bd. I, S. 287.
65. a. a. O., Bd. I, S. 341.
66. Siehe zu allem Vorstehenden Acta Borussica, Bd. III, S 532.
67. Verfassung, S. 69, Anm. 1.
68. Gründung, S. 49 ff.
69. Acta Borussica, Bd. III, S. 540.
70. Gemeint ist Joh. Heinrich von Fuchss.
71. Gemeint ist Samuel von Cocceyi.

zum kamergericht-Presidenten gemachet". Die Räte von Kühtze und Schöning mußten abtreten, da sie „mit Ihre Kassen genug zu tun hetten."

Friedrich Wilhelm „cassierte" aus den genannten Gründen beide Behörden und errichtete mit der Instruktion vom 20. Dezember 1722 das General-Ober-Finanz-Krieges- und Domänen-Direktorium, kurz Generaldirektorium genannt.[72] Der König nannte die Instruktion selbst eine „Verfassungs-Urkunde",[73] womit er die Wichtigkeit der Instruktion von vornherein kennzeichnet.

Zum Verständnis der Organisation ist es erforderlich, auf die Auffassung Friedrich Wilhelms I. von seiner Stellung als Fürst einzugehen. Die Rechtfertigung der Herrscherstellung sah er in dem göttlichen Willen.[74] Er hat niemals ein Hehl daraus gemacht, daß er sein Land monarchisch, wenn nicht sogar autokratisch, zu beherrschen gedenke.[75] Mehrmals wiederholt sich inhaltlich in der oben genannten Instruktion der Satz: Wir bleiben doch Herr und König und thun, was Wir wollen.[76] Der in die Hand des Königs zu leistende Eid bei Einsetzung der neuen Behörde drückt dies auch aus; das Interesse des Krone ist das Interesse des Landes und der Untertanen. Droysen[77] sagt sehr zu Recht, wenn es in der Instruktion heißt, das vornehmste Bestreben des Königs solle sein, dem Landmann aufzuhelfen, die Städte in blühenden Stand zu bringen, so ist eben das nach des Königs Meinung die beste Art, die Krone zu festigen und zu erhöhen.

Von dieser Auffassung aus ist es verständlich, daß der König sich selbst in dem neugegründeten Direktorium das Präsidium vorbehielt, um demselben, wie es in Art. 1 § 1 heißt: desto mehr lüstre, Autorität und Nachdruck beizulegen.[78] Aber auch im Verfolg der bisherigen Entwicklung der obersten Behörde und der Auffassung der preußischen Könige von ihrer Aufgabe mußte sich notwendig

---

72. Abgedruckt bei Förster, Friedrich Wilhelm, Bd. II, S. 173 ff., wonach im Folgenden zitiert wird. Siehe aber auch Acta Borussica, Bd. III, Seite 575 ff.

73. Förster a. a. O., Bd. II, S. 160.

74. Hubrich, in Forsch. z. Br.-Pr. Gesch., Bd. 20, S. 374.

75. Förster, a. a. O., S. 161

76. Vgl. Art. 35 § 4 und Art. 35 § 6 der Instruktion.

77. Politik, Bd. IV, 2, 1, S. 351.

78. Förster, a. a. O., S. 173. Vgl. außerdem Bornhak, Verwaltungsgeschichte, Bd. II, S. 59 ff.; Droysen, Politik, Bd. IV, 2, 1, S. 349 ff.; Stölzel, Rechtsgeschichte, Bd. II, S. 92.

der Vorsitz des Königs ergeben. Dies kommt im weiteren Wortlaut des § 1 auch zum Ausdruck. Der Vorsitz sollte die Aufmerksamkeit zeigen, „so Wir auf die zu ermeldtes Directorii Ressort gehörende Affairen, ihrer äußersten Wichtigkeit nach, beständig und unermüdet zu nehmen Uns angelegen sein lassen". Es wird darauf weiter unten noch einmal zurückgekommen werden. Im Entwurf leitet der König aus der Tatsache, daß er Präsident und die Minister nur Vizepräsidenten seien, das Recht her, sie zu „dispensiren" in andere Kollegien zu gehen.[79]

Im übrigen aber lag die Verwaltung in den Händen von fünf „Vizepräsidenten und dirigirenden Ministris",[80] die vier Provinzialdepartements sowie den Justizsachen[81] vorstanden. Diese Departements waren nicht fachliche Ressorts der Finanzen, des Unterrichts usw., wie unsere Ministerien, sondern hatten alle Angelegenheiten einer bestimmten Provinz zu bearbeiten. Es waren also nicht Real-, sondern — wie bereits oben genannt — Provinzialdepartements. Die Minister hatten die genaue „Obsicht" auf ihre Departements zu führen (Art. 2 § 1) und sollten „in specie vor alles und jedes, was bei dem General-Ober-Finanz-, Krieges- und Domänen-Directorio vorgeht, Uns responsables sein" (Art. 1 § 3); die Räte hafteten für alles, was beim Departement geschah (Art. 1 § 4). Es war demnach mit der Verantwortung so, wie es Friedrich Wilhelm im letztgenannten Artikel selbst als Beispiel angibt: für Sachen des 1. Departements hafteten alle fünf Minister und die Räte des 1. Departements. Darin drückt sich das Wesen der kollegialischen Verwaltung aus.

Die einzelnen Sachen wurden so behandelt, daß sie zunächst dem Departement zugingen und dort bearbeitet wurden, um dann im Plenum des Direktoriums „collegialiter tractirt" (Art. 2 § 1) zu werden. Der gefaßte Beschluß wurde vom Dezernenten concipiert und expediert, contrasigniert von dem Minister (Art. 2 §§ 7, 8). Der König verlangte außerdem von jeder Sitzung ein Protokoll. In dieses waren auch Anfragen an den König über „extraordinäre Casus" aufzunehmen (Art. 35 § 1). Diesen Anfragen hatte ein Gutachten beizuliegen (Art. 35 § 4).

---

79. Acta Borussica, Bd. III, S. 543.
80. Art. 1 §§ 2 und 6.
81. Diese hatte der Minister von Kutsch unter sich.

II. Die Gründe der Verwaltungsform des Generaldirektoriums.

Dieser kurze Abriß des wesentlichen Inhalts der Instruktion zu der grundlegenden Behörde des absoluten Preußen zeigt uns eine kollegiale Behörde, die unter dem Vorsitz des Königs verantwortlich handelte, beschloß und expedierte. Nach dem Wortlaut der Instruktion scheint die Behörde auf den ersten Blick kollegialisch organisiert. Bei genauer Prüfung zeigt sich jedoch, daß der Aufbau modifiziert kollegialisch ist. Zweifel an der rein kollegialischen Organisation entstehen bereits dadurch, daß es in Art. 1 § 3 heißt, die Minister hätten „in specie vor alles und jedes" was in der Behörde vorgeht „Uns responsables zu sein". Daraus könnte man folgern, daß nicht die gesamte Behörde, sondern allein die Minister die Verantwortung für die Tätigkeit trugen, damit also eine Art modifiziert monokratische Verwaltung bestanden hat. Eine *Art* modifiziert monokratische Behördenorganisation deshalb, weil, wie es zum Begriff der modifiziert monokratischen Verwaltung gehört, nicht *einer,* sondern *mehrere* beraten wurden und letztere verantwortlich gewesen zu sein scheinen. Es heißt aber ausdrücklich, die Minister seien „in specie" verantwortlich; darüber tragen alle Mitglieder des Departements und weiter des Direktoriums die Verantwortung (Art. 4 § 35). „Im Besonderen" trug also jedes einzelne Mitglied dem König gegenüber die Verantwortung. Das würde aber nichts an der kollegialischen Organisation des Generaldirektoriums geändert haben. Dadurch, daß jeder Rat für sein Tun verantwortlich war, lag zwar der Hauptton der Instruktion auf der Eigenverantwortlichkeit. Das Prinzip der persönlichen Verantwortung erschien als das Kernstück dieser Instruktion. — Die Betonung der persönlichen Verantwortung ließe sogar erwarten, daß der König monokratisch organisierte Behörden bevorzugte. — Und doch würde die besondere Verantwortlichkeit jedes Einzelnen und damit die Aufhebung der Anonymität in der kollegialischen Verwaltung, nur eine Korrektur des wesentlichsten Fehlers des Kollegialsystems bedeutet haben.

Unter dem eben dargelegten Gesichtspunkt ist der modifiziert kollegialische Charakter des General-Direktoriums also abzulehnen. Es bleibt jedoch noch folgende Ueberlegung: In der Instruktion ist nicht eindeutig gesagt, welche von dem Direktorium gefaßten Beschlüsse von diesem ohne weiteres expediert werden

konnten. Es heißt nur, daß für den Fall, daß im Plenum keine Einigkeit zu erzielen war, der König entschied. Aus letzterem ist zu entnehmen, daß soweit eine „Einigkeit" — und das bedeutet Einstimmigkeit — nicht erzielt war, die Expedition durch das Direktorium bis zur Entscheidung durch den König zu unterbleiben hatte. Da in der Instruktion nicht bestimmt war, daß bei Nichtvorliegen der Einstimmigkeit die Beschlußfassung durch das Direktorium zu unterbleiben hatte, kann die Entscheidung des Königs nur bedeuten, daß er die nichteinstimmigen Beschlüsse ausdrücklich bestätigen wollte. Damit, daß andererseits einstimmige Beschlüsse eigenverantwortlich expediert werden durften, hielt sich die Organisation dieser obersten Behörde im Einklang mit der bisherigen Verwaltungspraxis in Preußen. Der König, der wegen der Wichtigkeit der zu erledigenden Angelegenheiten im General-Direktorium den Vorsitz führte (Art. 1 § 1), wird, wie es Joachim Friedrich[82] getan hat, auch nur einstimmig gefaßte Beschlüsse auf Grund stillschweigender genereller Bestätigung haben expedieren lassen. Daraus nun, daß die Behörde als ganze dem König verantwortlich war und die Beschlüsse dieser Behörde der stillschweigenden (bei Einstimmigkeit) oder der ausdrücklichen Genehmigung des Königs bedurften, ist zu folgern, daß das Generaldirektorium modifiziert kollegialisch organisiert war. Der König behielt dadurch, daß ihm alles, wenn auch zu einem Teil nur im Protokoll, vorgelegt werden mußte, die Uebersicht über die Staatsgeschäfte und konnte jederzeit in ihren Gang eingreifen. In diesem Vorbehalt des Eingreifenkönnens, dadurch, daß die gemeinschaftlich gefaßten Beschlüsse der Behörde der Bestätigung durch den König bedurften, liegt das Wesen der modifiziert kollegialischen Verwaltung. Friedrich Wilhelm hatte selbst an Leopold von Dessau geschrieben: „..... und wo man nicht selber, mit Permission zu sagen, die Nase in allen Dreck selber steckt, so gehen die Sachen nicht, wie sie gehen sollen."[83]

Die Gründe, die den König veranlaßten, die Behörde mit Mehreren zu besetzen, hat der König in Art. 35 § 4 selbst dargelegt. Es heißt da: „Wann sie (gemeint ist das Direktorium) aber ihr Gutachten bei der Anfrage eröffnen, so wissen wir erstlich, daß sie vor dessen Abstattung die Sache gründlich examiniert haben; Zum Zweiten sind wir auch persuadieret, daß, wenn die Sache von so

82. Siehe oben S. 33.
83. von Meier, Einflüsse, Bd. II, S. 9.

viel ehrlichen und geschickten Leuten untersuchet worden, Wir dabei nicht können betrogen werden." Die hier erwähnten Gutachten waren in besonders wichtigen Fällen zu erstatten.

In diesem Zusammenhange ist auch ein Ausspruch Friedrich Wilhelms von Bedeutung: Je mehr seine „Mazarins" miteinander kämpften, um so leichter würde er hinter die Wahrheit kommen und seine Unabhängigkeit behaupten.[84]

Dieser Grundsatz der gründlichen Prüfung und Läuterung des Schlusses durch den Rat Mehrerer, stellt sich uns auch bei dem Schriftwechsel Friedrich Wilhelms mit Leopold von Dessau dar.[84a] Bei den Vorarbeiten zur Gründung des Generaldirektoriums hatte Leopold durch seinen Rat einen gewissen Anteil.[85]

Mit Mehreren wurde also die Behörde besetzt, einmal wegen des Umfangs und der Schwierigkeit der zu erörternden Fragen. Zum anderen, weil eine Beratung und Beschlußfassung durch das Generaldirektorium dem König eine gründliche und gewissenhafte Prüfung der einzelnen Angelegenheiten zu gewährleisten schien. Darauf allein kam es dem König an. *Modifiziert* kollegialisch war das Generaldirektorium deshalb organisiert, weil wegen der Wichtigkeit der darin behandelten Sachen der König die Entscheidung bestätigen wollte. Vgl. dazu Art. 1, § 1 der Instruktion. Seiner Auffassung von der Stellung und den Aufgaben eines Herrschers gemäß *mußte* er auch die Beschlüsse kontrollieren. Diese bedurften zur Rechtsgültigkeit seiner Bestätigung.

Bei der Organisation dieser Behörde ist deutlich die Weiterentwicklung gegenüber dem Geheimen Rat zu erkennen. War dieser nur beratend, so hat das Generaldirektorium dadurch, daß es modifiziert kollegialisch organisiert war, an Selbständigkeit gegenüber dem Geheimen Rat gewonnen. Es muß jedoch beachtet werden, daß der König das reine Kollegialprinzip ablehnte und zum anderen durch die Hervorhebung der Einzelverantwortlichkeit jedes Mitgliedes des Direktoriums die Fehler des genannten Grundsatzes zu korrigieren suchte.

84. Krauske, a. a. O., Einl. S. 97/98.

84a. Leopold von Dessau war für den König in einer Person Ratgeber, Minister ohne Portefeuille und geheimer Korrespondent.

85. Vgl. das Schreiben des Königs vom 26. Dezember 1722, in dem er für den Rat der Zusammenlegung von Kommissariat und Kammer dankt und ihn erwägen will. Abgedr. bei Krauske, a. a. O., S. 211, sowie Acta Borussica, Bd. III, S. 535 und Briefwechsel Friedrich Wilhelm I. mit Leopold von Dessau, S. 212.

Dritter Abschnitt.

Die Zentralverwaltung unter Friedrich dem Großen.

Einleitung: Allgemeine Verwaltungsprinzipien Friedrichs II.

Ehe auf die Aenderung der Verwaltungsorganisation und besonders ihrer Form durch Friedrich II. eingegangen wird, sei kurz seine Staatsauffassung dargetan. Die Grundanschauung Friedrich Wilhelms I. von seiner Stellung im Staat, der sog. prinzipielle Absolutismus, erfährt unter Friedrich II. eine gewisse Wandlung. Zwar nicht in seiner äußeren Erscheinung. Insofern erreichte der Staatsabsolutismus seinen Höhepunkt.[1] Eine Mitarbeit des Volkes war ausgeschlossen. Der König erließ allein alle Gesetze.[2] Er regierte selbst.[3] Er warnte seinen Nachfolger ausdrücklich davor, die Regierung den Ministern zu überlassen. Sie seien nicht mit dem Lande verwachsen.[4] Er hielt die Verwaltung in seiner Hand. Die Minister waren nur seine Handlanger, untergeordnete „Werkzeuge seines Willens".[5] Er schreibt selbst: „Nach unseren Verwaltungseinrichtungen tut der König im Staate alles, und die anderen Behörden führen eine jede nur das aus, was ihres Amtes ist".[6] Wörtlich heißt es in einem Brief des Königs an den Prinzen von Preußen vom 24. April 1747:[7] „Nach unserer Verfassung tut der König alles, die andern führen nur, jeder an seiner Stelle, das aus, was in ihren Bereich fällt. Ist also der König nicht auf das genaueste über den Zusammenhang sämtlicher Angelegenheiten unterrichtet, so ist es

1. Vgl. auch zu dem Folgenden Koser, Hist. Zts., Bd. 61, S. 277 ff.; Hubrich, in Forsch. z. Br.-Pr. Gesch., Bd. 20, S. 373 ff.
2. Hubrich, im Verw.-Arch., Bd. 16, S. 421, der aus reichem zitiert. Quellenmaterial das Fazit der alleinigen Gesetzgebungsgewalt zieht N. C. C. 1785, N. 26, Sp. 337.
3. Vgl. Politisches Testament 1752 in Acta Borussica, Bd. IX, S. 373, Conclusion: Par ces détails déjà trop allongés vous voyez sans doute de quelle importance il est qu'un roi de Prusse gouverne par lui-même.
4. Hintze, Polit. Testament, S. 18 f.
5. Hintze, Acta Borussica, Bd. VI, 1, S. 60.
6. Zit. nach Koser, Friedrich II., Bd. II, S. 26.
7. Mendelssohn, a. a. O., S. 207.

unmöglich, daß der Staat" nicht die übelsten Folgen davon verspürt.

Bezeichnend für seine Grundauffassung ist aber schon, worauf Cauer[8] aufmerksam macht, daß er jedem naiven Bekenntnisse absoluten Selbstgefühls abhold war. So streicht er in der geänderten Instruktion für das Generaldirektorium vom 20. Mai 1748 in Art. 35 die Worte seines Vaters: Wir bleiben doch Herr und König, und thun doch, was Wir wollen. Weiter wies der König das Geheime Etatsministerium in einem Reskript vom 1. März 1763 an, den Friedensschluß mit Oesterreich und Sachsen-Polen zu Hubertusburg in Berlin mittels eines Proklamationsformulars „öffentlich ausrufen und publiciren zu lassen". In den anderen Dörfern und Städten sollte eine Festpredigt gehalten werden, an deren Ende das Proklamationsformular ebenfalls zu verlesen war. Jedoch sollten die Worte: „Es lebe der König" ausgelassen werden.[9] Auch in dem Auslassen des Lobeshymnus auf den König in der Kirche, zeigt sich das feine Gefühl Friedrich's für die Grenzen des absoluten Herrschertums.

In der theoretischen Begründung aber erfährt der Absolutismus eine Wandlung. Friedrich sucht die Rechtfertigung der Herrscherstellung nicht im göttlichen Willen, sondern leitet sie im Anschluß an die Aufklärungsphilosophie seiner Zeit grundsätzlich aus rein menschlichen Verhältnissen heraus ab und begründet sie dementsprechend. Insbesondere beeinflußt durch die naturrechtliche Lehre und die von ihr entwickelte Lehre der Entstehung des Staates durch einen bürgerlichen Vertrag, leitet er seine monarchische Gewalt von der Berufung durch den Volkswillen ab. Die dem Staatsoberhaupt durch den Vertrag zugestandene Vollgewalt ist aber auf der anderen Seite unwiderruflich.[10] Ueber dem König steht die Staats-

8. Regierungsprogramm, S. 357.

9. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 16.

10. Hierbei muß erwähnt werden, daß es nicht an Aussprüchen Friedrichs darüber fehlt, daß der göttliche Wille ihm Staat, Land und Untertanen anvertraut habe. Jedoch fühlte er sich andererseits dem Volke gegenüber verpflichtet. Diese letztere Ansicht überwog in der tatsächlichen Handhabung seines Amtes. Deshalb kann man eben sagen, daß er „grundsätzlich" seine Herrscherstellung aus einem Vertrage rechtfertige. Vgl. hierzu u. a. die Instruktion für von der Horst bei Stadelmann, Preußens Könige II, S. 235 und Acta Borussica, Bd. XIII, S. 132 f.; die Instruktion für von Hagen in Acta Borussica, Bd. XIII, S. 424 und den Brief an den englischen Minister Pitt vom 3. Juli 1761 bei Mendelssohn, S. 372.

persönlichkeit. Diese Ansicht gibt er deutlich in seinem Essai sur les Formes de Gouvernements wieder.[11] Es heißt da:[12] „Je le répète donc, le souverain représente l'Etat; lui et ses peuples ne forment qu'un corps, qui ne peut être heureux qu'autant que la concorde les unit. Le prince est à la société qu'il gouverne ce que la tête est au corps: il doit voir, penser et agir pour toute la communanté, afin de lui procurer tous les avantages dont elle est susceptible. Si l'on veut que le gouvernement monarchique l'emporte sur le républicain, l'arrêt du souverain est prononcé: il doit être actif et intègre, et rassembler toutes ses forces pour remplir la carrière qui lui est prescrite. Voici l'idée que je me fais de ses devoirs". Das politische Testament Friedrichs II. aus dem Jahre 1752 beginnt mit den Worten:[13] „Le premier devoir d'un citoyen est de servir sa patrie, c'est une obligation que j'ai tâché de remplir dans tous les états différents de ma vie. Chargé comme je le suis de la première magistrature." Desgleichen spricht er in der erneuten Instruktion für das Generaldirektorium von einem Prinzipium, „den Wohlstand des Landes von Dero eigenen Interessen niemals zu separieren".[14] Bekannt ist ja auch sein Wort: Il (le prince) n'est que le premier serviteur de l'Etat.[15] An einer anderen Stelle[16] spricht er von dem Herrscher als dem Vater seines Volkes (père des ses peuples).

Diese letztere Auffassung kommt auch in vielen seiner Briefe zum Ausdruck. Hierbei macht Friedrich jedoch keine klare Scheidung zwischen Staat und Volk. So schreibt er schon kurz nach dem Regierungsantritt in einem Brief an Voltaire vom 27. Juni 1740,[17] daß er seit dem Tode seines Vaters glaube, ganz seinem Lande zu gehören. „In dieser Gesinnung habe ich nach allen Kräften gearbeitet, um so schleunig als möglich Anstalten zum allgemeinen Besten zu treffen." So ähnlich drückt der König sich 17 Jahre später seiner Schwester Wilhelmine gegenüber aus: der Punkt, um den sich alles für ihn drehe, sei die Rettung und das Glück des anvertrauten Volkes.[18] In einer Cab.-O. an den Minister Fink von

11. OE. de Fréderic, Bd. IX, S. 195 ff.
12. a. a. O., S. 200, 201.
13. Acta Borussica, Bd. IX, S. 328.
14. Acta Borussica, Bd. VII, S. 573.
15. OE. de Fréderic, Bd. IX, S. 208, 197.
16. a. a. O., S. 209.
17. Mendelssohn, a. a. O., S. 109.
18. Mendelssohn, a. a. O., S. 310.

Finkenstein vom 10. Januar 1757, in der er verbietet im Falle der Gefangenschaft auf seine Person Rücksicht zu nehmen, heißt es: „Wenn mir ein solches Unglück zustieße, will ich mich für den Staat opfern".[19] Am deutlichsten kommt aber diese Auffassung von der Verantwortlichkeit gegenüber dem Staate in dem bereits oben erwähnten Schreiben an den englischen Minister Pitt vom 3. Juli 1761 zum Ausdruck. Friedrich führt da aus: Zwei Triebfedern bestimmen sein Handeln. „Die eine ist das Ehrgefühl und die andere das Wohl des Staates, den der Himmel mir zum Regieren gegeben hat. Sie schreiben mir zwei Gebote vor; einmal, nie etwas zu tun, worüber ich zu erröten hätte, wenn ich meinem Volke Rede stehen müßte, und sodann, für meines Vaterlandes Heil und Ruhm den letzten Tropfen meines Blutes hinzugeben."[20] Wenn Friedrich vom Volke sprach, so meinte er damit nicht, „Volk" im heutigen nationalistischen Sinne, sondern er verstand darunter die in seinem Staat zur Einheit zusammengefaßten Menschen (die Summe der Einzelnen), also letztendig doch den Staat, so wie er damals verstanden wurde. Daher ist auch, trotz der Aeußerung Friedrichs über das „Volk", der Aphorismus Schäfer's in seinen Büchern der Deutschen Seele: er war der erste Diener des Staates, aber nicht seines Volkes[21], richtig.

Und doch hat der König seine Tätigkeit als Staatsmann ungern ausgeübt. Sein ganzes Leben lang änderte sich seine Ansicht darüber nicht; was er bereits in einem Brief an Voltaire vom 3. Februar 1742 über seine Tätigkeit als Politiker und Staatsmann geäußert hat, behielt auch später noch seine Richtigkeit. Es heißt darin:[22] „Hätte man denken können ..., daß ein Pflegling der Musen dazu bestimmt war, in Gemeinschaft mit einem Dutzend gravitätischer Narren, die man Staatsmänner nennt, das große Rad der europäischen Begebenheiten in Schwung zu setzen? Und trotzdem ist die Tatsache unbestreitbar, wenn auch nicht sehr ehrenvoll für die Vorsehung."

Zusammenfassend kann man sagen, Friedrich II. entwickelte den aufgeklärten Absolutismus, dessen wissenschaftlicher Vertre-

---

19. a. a. O., S. 303/4.
20. Mendelssohn, a. a. O., S. 372.
21. S. 221.
22. Mendelssohn, a. a. O., S. 141.

ter Christian von Wolf ist, theoretisch im L'Antimachiavel und betätigte ihn praktisch.[23]/[24]

Die Behördenorganisation ist in der Form, wie sie aus den Reformen Friedrich Wilhelms I. hervorgegangen ist, in der Hauptsache bis zum Jahre 1806 hin erhalten geblieben. Es ist nicht unrichtig, wenn Giese[25] schreibt: Es wurde unter Friedrich dem Großen *nicht viel* geändert. Wenn aber Carleyle in seinem Werke über die Verwaltung Friedrichs schreibt: „In der bisherigen Verwaltungsweise, in den Ministerien und Kammer, traf er *keine* Veränderung. Diese Verwaltungsmethoden seines weisen Vaters hält Friedrich, der sie wohl kennt, für bewunderungswürdig, und sie bleiben ihm das",[26] so ist das falsch. Interessant ist es aber noch aus dem Grunde, daß es von einem Mann gesagt wird, dem Bismarck anläßlich seines 80. Geburtstages schrieb, er habe „den Deutschen unseren großen Preußenkönig in seiner vollen Gestalt, wie eine lebendige Bildsäule, hingestellt."[27] Allerdings hat auch Carleyle, ohne den Schluß zu ziehen, auf das wahre Verwaltungssystem Friedrichs hingewiesen.[28] Wir müssen als richtig feststellen, daß die äußere Form bis 1806 im wesentlichen erhalten blieb. Das Generaldirektorium zum Beispiel bestand weiter fort. Jedoch reformierte der König innerhalb dieser Formen nachhelfend und ausbauend. Er änderte in verschiedener Beziehung, wenn man so sagen darf, den Inhalt der Organisation. Winter[29] drückt es zu recht folgendermaßen aus: „Friedrich änderte an dem festen und soliden Bau der Verwaltungsorganisation, die er von seinem Vater überkommen hatte", so wenig als möglich. Er begnügte sich „mit einer den veränderten Verhältnissen genügenden allmählichen organischen Fortbildung."

---

23. OE. de Fréderic, Bd. VIII, S. 60 ff.; siehe außerdem Koser, Hist. Zeitschr., Bd. 61, S. 278, der von aufgeklärtem Despotismus spricht. So auch Hubrich, Staatsrecht, S. 27.

24. Vgl. zu dem Absolutismus Friedrichs des Großen auch Hartung, Verfassungsgesch., S. 75/76.

25. a. a. O., S. 71.

26. a. a. O., S. 217.

27. Froude, a. a. O., Bd. II, S. 402.

28. Vgl. Carleyle, a. a. O., S. 703 ff.

29. Friedrich, Bd. II, S. 396.

Daß Friedrich die Grundlagen der Organisation für richtig hielt, ergibt sich aus einer Warnung an den Thronfolger:[30] „Wenn Sie von den Grundsätzen und dem System abgehen, die unser Vater hierzulande eingeführt hat, so werden Sie der erste sein, der den Schaden davon hat".

Es ist schwer die Gründe, die Friedrich zur Aenderung des Inhaltes der Organisation veranlaßt haben, aufzudecken. Es findet sich in den Schriften des Königs keine Aeußerung über die beste Behördenorganisation und auch nicht darüber, warum er diese oder jene Behörde überging, oder neu zu errichtenden Behörden eine andere als die herkömmliche Organisation gab. An Hand des Aktenmaterials, aus den Acta Borussica und den Minuten des Geheimen Staatsarchiv, aus einzelnen Cab.-O. Cab.-O. und Reskripten, muß versucht werden, ein Gesamtbild der Behördenorganisation unter Friedrich zu erhalten.[31] Die großen Linien müssen aus den Einzelheiten entnommen werden und die Schlüsse gezogen werden. Die Neuerungen der Organisation durch tatsächliche Uebung des Königs traten nach dem Hubertusburger Frieden stärker hervor. Von diesem Zeitpunkt an konnte der König sich der Verwaltung eingehender widmen und daher der von ihm erkannten Notwendigkeit, die Verwaltung dynamisch zu gestalten, Rechnung tragen. Diesen Grundsatz hatte Friedrich bereits in den Marginalien zur Instruktion über die Gründung des Generaldirektoriums vom 20. Dezember 1722 und später in der Instruktion von 1748 zum Ausdruck gebracht. Zu Artikel 1 § 18, der die Instruktion für die Provinzen behandelt, vermerkte Friedrich folgendes:[32] „Die Instrucc. müssen woher jede provintz besonders nach ihren umbständen Eingerichtet und reflectiret, als in Preusen und Pomern den Handel sich angelegen seindt lassen, in der Cuhrmark neüe Manifacturen, im Mag. die bergwerke, salpeter und Steinbrüche etc." Dieselben Gedanken wurden dann auch in der neuen Instruktion in Art. 1 Ziff. 15[33] niedergelegt. Diesem Grundsatz hatte Friedrich bereits früher Rechnung getragen,

30. Koser, a. a. O., Bd. II, S. 25; vgl. auch Bornhak, Verwaltungsgeschichte, Bd. II, S. 190.

31. Dabei muß jedoch gesagt werden, daß in den Acta Borussica die auch für die Arbeit wesentlichsten Urkunden zusammengestellt sind, so daß die Akten des Geheimen Staatsarchivs nicht viel Neues zu bringen vermochten.

32. Acta Borussica, Bd. VIII, S. 556.

33. Acta Borussica, Bd. VIII, S. 582.

als er für Schlesien einen eignen Provinzialminister einsetzte. Er wollte die Eigentümlichkeiten und Besonderheiten dieser Provinz möglichst schonen.[34]

Um die Gesamteinrichtung des Staates und der Verwaltung zu verstehen, muß man auf die Arbeitsweise Friedrichs und dessen Auffassung von der Tätigkeit der Beamten eingehen.

I. Zentralisation der Verwaltung.

Die Arbeitsweise des Königs schildert uns ein Vertrauter des Kronprinzen und späteren Königs Friedrich Wilhelm II., Wöllner, in einem Schreiben aus dem Frühjahr 1786 folgendermaßen:[35] Alle höheren und niederen Behörden, sogar Privatleute jedes Standes hatten das Recht, sich an den König direkt zu wenden. Die eingegangenen Briefe wurden einem Kabinettsrat übergeben. Dieser tat sie in ein „verschlossenes Portefeuille und schickt(e) solches an den König." Der König las einen Teil der Briefe und versah sie mit Marginalien. Die übrigen Briefe gab er zum „morgenden Vortrag". Der Kabinettsrat, der Vortrag hielt, las die Extrakte, die aus den Eingängen gefertigt worden waren, dem König vor, „welcher dann Ja! oder Nein! darauf" verfügte. Nachmittags wurden die Entwürfe dem König zur Unterschrift gegeben. Diese Darstellung eines Zeitgenossen wird uns ohne weiteres aus den Minuten klar. Diese ergeben, daß sich Jeder an den König wenden konnte. Friedrich nahm die Beschwerden seiner Untertanen über die Beamten entgegen. Er benutzte jede Gelegenheit um seine Vertrauensleute zu überprüfen.[36] Dies bringt ein Satz aus einem Immediatbericht des Ministers von Boden vom 26. Januar 1754,[37] der wegen seiner Geschäftsführung angegriffen worden war, zum Ausdruck. Gleichzeitig erkennen wir aber auch, daß man auf die Gerechtigkeit des Königs vertraute. In der Verteidigungsschrift heißt es: „Ich begreife zwar wohl, daß sich nicht schicket, einen großen König mit Akten zu behelligen; allein, weil ich weiß, daß E. K. M. doch gerne

34. Winter, Friedrich, Bd. I, S. 300.

35. Hüffer, Kabinettsregierung, S. 501 ff. Vgl. auch die Denkschrift einer dem Kronprinzen Friedrich Wilhelm nahestehenden Person „Ueber die Führung der Geschäfte im Kabinett", bei Hüffer, a. a. O., S. 507 ff.

36. Vgl. Cab.-O. vom 7. Juli 1766 an von Brenkenhoff über Beschwerden wegen des schlechten Häuserbaues in der Kurmark. Geh. St.-Arch., Rep. 96 B 69.

37. Acta Borussica, Bd. X, S. 17.

auf den Grund der Sachen sehen und niemanden unschuldig leiden lassen wollen, so hoffe ich ....." Der König läßt den Beamten auch zu persönlichen Aussprachen zu sich kommen, um sich über alles zu informieren.[38]

Die Minuten ergeben auch, daß Friedrich einen Terminskalender gehabt haben muß, in dem alle hinausgehenden Cab.-O. Cab.-O., auf die eine Antwort zu erwarten war, auf Frist zu setzen waren. Statt vieler Beispiele sei hier ein besonders eindringliches erwähnt. In einer Cab.-O. vom 5. Oktober 1765 an den Präsidenten Jung zu Danzig heißt es, der König sei höchst unzufrieden, daß, nachdem am 29. Juni befohlen und am 28. Juli erinnert, bisher von Jung keine „Maurer und Zimmerleuthe" in die Neumark gesandt worden seien.[39] Friedrich war es auch, der alljährlich die sogenannten Minister-Revuen abhielt. Zu diesem mußten die Minister nach Potsdam kommen, „um die neuen Etats zu regulieren."[40/41] Hintze schreibt zu dieser Revue:[42] sie „bringt die persönliche Leitung der Verwaltung durch den König ..... zu besonders drastischem Ausdruck. Es ist kein System der Bürokratie ...., sondern ein System der monarchischen Autokratie, das nach den Gesichtspunkten einer militärisch-politisch orientierten Staatsraison geführt wird."

Der König wählte auch selbst alle Beamte und Mitarbeiter aus. In seinem politischen Testament führt er aus:[43] „Il faut qu' un souverain se connaisse en hommes, pour choisir au moins des gens de probité à la tête des provinces." Für die tatsächliche Handhabung ist folgender Fall bezeichnend. Auf seinen Reiserouten mußten die Landräte an bestimmten Stellen stehen und sich bei ihm melden. In einer Cab.-O. an von Hoym vom 27. April 1771[44] heißt

38. Siehe für viele die Cab.-O. an von Massow in Acta Borussica, Bd. X, S. 218; und von Aschersleben, Acta Borussica, Bd. X, S. 361.

39. Geh. St.-Arch. Rep. 96 B 69.

40. Cab.-O. vom 30. Mai 1766 in Acta Borussica, Bd. XIV, S. 63.

41. Die einzelnen Cab.-O. für die verschiedenen Jahre finden sich für: 1763, Acta Borussica, Bd. XIII, S. 90; 1765, Acta Borussica, Bd. XIII, S. 601; 1766, Acta Borussica, Bd. XIII, S. 746; 1767, Acta Borussica, Bd. XIV, S. 63; 1768, Acta Borussica, Bd. XIV, S. 303; 1769, Acta Borussica, Bd. XIV, S. 487; 1770, Acta Borussica, Bd. XV, S. 231; 1771, Acta Borussica, Bd. XV, S. 340; 1772, Acta Borussica, Bd. XV, S. 534; 1773, Acta Borussica, Bd. XV, S. 534, Anm. 1.

42. Vorwort zu Acta Borussica, Bd. XIV, S. VII.

43. Acta Borussica, Bd. IX, S. 339.

44. Acta Borussica, Bd. XV, S. 517.

es: „Zwischen Liegnitz und Schweidnitz befindet sich ein Landrath, dessen Name Mir entfallen und welchen dahero Ich Euch nicht anders, als daß er von großer Statur und schwarzen Haaren ist, kennbar machen kann. Diesen Landrath wäre ich allhier in Finanzsachen weiter zu employieren wohl gemeinet: Vorausgesetzt das er etwas leistet." Durch diese Methode zu arbeiten vereinigte Friedrich alle Staatskräfte in einer Hand. Er wurde mit allen, auch den kleinsten Verhältnissen seines Landes vertraut. Damit erfuhr unter ihm die Verwaltung die stärkste Zentralisation.[45/46]

Zu der Tatsache „Zentralisation" ist hier Folgendes einzuschalten: Ein grundlegender Vorteil der Zentralisation ist die Einheit des Gemeinwesens. Je stärker die Zentralisation, um so abhängiger sind die einzelnen Organe von der Zentrale.[47] Die einzelnen Organe sind im allgemeinen monokratisch organisiert, denn eine starke Zentrale kann nicht langdauernde kollegiale Beratungen abwarten. Diese allgemeinen Betrachtungen, die allerdings nur die Vorteile der Zentralisation aufzeigen, führen zu einer weiteren Erkenntnis Friedrichs, zu der vom Wert der Einzelpersönlichkeit.[48]

II. Forderung der Einzelpersönlichkeit.

Der König hielt darauf, Persönlichkeiten um sich zu haben. Diese Auffassung kommt in der Rede des Etats-Ministers von Derschau zum Ausdruck, die dieser bei der Aufstellung des Bildnisses für den verstorbenen „würklichen Geheimen Etats-Krieges und dirigirenden Ministers Freiherr von Hagen" „bei voller Versammlung und offenen Thüren im Audientz Saal des General Directorii" am 10. Juli 1771 hielt.[49]

Nachdem von Derschau die Verdienste Freiherr von Hagens, die allein an dessen Person und Tüchtigkeit gebunden waren, ein-

---

45. Zum Begriff Zentralisation vgl. Peters, Zentralisation, S. 4: Man versteht unter Zentralisation die Summe aller derjenigen Bestrebungen innerhalb einer organisierten Gemeinschaft, die darauf gerichtet sind, einen größtmöglichen Teil der Tätigkeit dieser Gemeinschaft an einer Stelle, und zwar in ihrem Zentrum sich äußern zu lassen.

46. Tümpel, Einheitsstaat, S. 159; Bornhak, Verwaltungsgesch. Bd. II, Seite 185.

47. Peters, a. a. O., S. 42.

48. Vgl. auch dazu Tümpel, a. a. O., S. 169; Hintze, Seidenindustrie, Bd. III, S. 284.

49. Siehe das handschriftliche Werk von Roden über das Generaldirectorium, S. 143 ff.; Geh. St.-Arch. Rep. 94 C II 4.

zeln aufgezählt hatte, schloß die Rede: „Mehr als ich schon angeführt habe, darf ich zur Erhebung der Verdienste unseres wohlseligen Herren Collegen wohl nicht sagen, wenn ein der weisesten Könige und Menschen dieser Zeit, ein Friedrich der Größte, der seine Diener selbst kennen lernt, prüft, wählt und schätzt, wenn dieser, sage ich, den Verlust eines Hagen, königlich bedauert, und ihm, zur Belohnung seiner rechtschaffen geleisteten Dienste, auch nach seinem Tode ein so vorzügliches Ehrengedächtnis stiftet."

Friedrich suchte sich also die Räte nach ihrem persönlichen Wert aus, so muß der mitgeteilte Satz eines der engsten Mitarbeiter Friedrichs verstanden werden.

Den Schluß, der aus der Ansprache von Derschaus zu ziehen ist, bestätigen viele Aeußerungen des Königs. Er verlangte fleißige und geschickte Arbeiter, die ehrlich und verständig, ohne auf die Intrigen der sie Umgebenden zu achten, dem König und dem Staat dienten. Diese Auffassung des Königs soll mit einzelnen Beispielen belegt werden. Zunächst sei in diesem Zusammenhang eine Cab.-O. an Freiherrn von Hagen vom 27. Oktober 1769 erwähnt.[50] Dem Mitnister wurde darin mitgeteilt, daß er einen jungen Adligen einer Prüfung unterziehen solle, und zwar sollte diese sich vor allem darauf erstrecken „1. ob und wie er rechnen und schreiben kann; 2. was er auf Schulen und Universitäten prästiret; 3. ob er schon Begriffe von Kammerwesen und überhaupt Mutterwitz und eine Fähigkeit habe, ein brauchbares Subjektum zu werden ..." Als der Kammerpräsident von Massow einen gewissen Pestel als Auskultator vorgeschlagen und dabei erwähnt hatte, daß dieser ein Vermögen von 30 000 Thaler besitze, antwortete der König, daß 30 000 Thaler „keine erhebliche Recommendation ist, indem dergleichen demohnerachtet ein schlechter Tropf und von keiner sonderlichen Geschicklichkeit sein kann."[51] Am deutlichsten sind die Anforderungen, die Friedrich an seine Beamten stellte, aus einer Cab.-O. vom 3. März 1759[52] an von Boden und aus einer Randverfügung des Königs auf einen Hinweis des Generaldirektoriums[53] zu ersehen. von Boden erhielt wegen nachlässiger Amtsführung eine Rüge. Es

50. Acta Borussica, Bd. XV, S. 125.

51. Acta Borussica, Bd. X, S. 34; vgl. auch das Marginal zu einem Bericht des Generaldirectoriums vom 6. Februar 1754 in Acta Borussica, Bd. X, S. 25.

52. Acta Borussica, Bd. XII, S. 63 f.

53. Acta Borussica, Bd. XIV, S. 186.

heißt darin: „Ihr wisset zu wohl, daß ich fleißige Arbeiter überall haben will und daß Mein Dienst und zwar mit Exactitude und Application, aber auch mit Promptitude geschehen muß und daß alle Passion, Jalousie, Intriguen, Chicanes und Privatabsichten dabei absolute auf die Seite gesetzet werden, auch rechtschaffenen Dienern gar nicht einmal in die Gedanken kommen müssen." Die andere erwähnte Aeußerung wurde vom König in folgendem Zusammenhang gemacht. Ursinus hatte das 5. Departement abgegeben und ein ausersehener Regimentsquartiermeister Hufnagel auf die Stellung verzichtet. Auf die Mitteilung, die dem König diesen Sachverhalt darstellte, verfügte dieser: „Ich werde mihr Selber einen Schaffen, der weit von den Intrigen der Räthe entzogen, der Ehrlich ist, arbeitet und einen Claren verstant hat."

Auf der anderen Seite war der König aber selbst den Personen gegenüber, die nach ihrem Aufgabenbereich eine Vertrauensstellung inne hatten, mißtrauisch. Der Etatsminister Freiherr von Hagen wurde durch Cab.-O. vom 27. März 1770[54] beauftragt, den Geheimen Finantz-Rath von Brenckenhoff zu kontrollieren. Bei der Prüfung fand er alles in Ordnung und äußerte in seinem Bericht,[55] daß ihm eine Harmonie zwischen von Brenckenhoff und dem Kammerpräsidenten nötig erschiene. Darauf antwortete der König mit Cab.-O. vom 24. Mai 1770, daß eine Harmonie seinen Diensten nicht zuträglich wäre. Besser wäre eine Feindschaft und damit ein Aufpasser.

III. Forderung des unbedingten Gehorsams.

Neben diese beiden leitenden Gesichtspunkte der Zentralisation und der Betonung der Einzelpersönlichkeit, stellte Friedrich als dritten, die Forderung auf unbedingte Befolgung seiner Befehle. Schon am 16. Juni 1741 heißt es in einer Cab.-O. an den Minister von Podewils: „.... sollen Sie wissen, daß es noch genug Festungen in meinen Staaten gibt, um die Minister darin unterzubringen, die gegen den Willen ihres Herrn handeln."[56] Auf eine Cab.-O. an das Generaldirektorium vom 5. März 1766[57] verfügt der König auf den Bericht dieser Behörde vom 8. März Folgendes:[58] „Sie Müßen mihr

54. Acta Borussica, Bd. XV, S. 293.
55. Acta Borussica, Bd. XV, S. 299.
56. Mendelssohn, a. a. O., S. 137.
57. Geh. St.-Arch. Rep. 96 B 69.
58. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 762 f.

Nichts im Wege legen da verstehe ich kein Schertz mit die Herren Seindt bestellet Meine arbeit zu Exsecutiren, aber nicht zu Intervertiren oder die genigen die Sich nicht in Ihre Schranken halten werde ohne facon Cassiren, Sie Müßen Gehorsam Sich regiren Laßen und nicht regiren."[59]

Die Forderung, daß der Beamte unbedingt gehorchen müßte, führte zu folgender dem politischen Testament Friedrichs entnommener Auffassung:[60] „J'ai fait présidents de vieux officiers qui n'étaient plus en état de servir, et je n'en suis mieux trouvé que de tous ceux qui sont élévés dans la robe, a cause que les officiers savent obéir et se faire obéir, que lorsqu'on leur donne quelque chose à examiner, ils le font eux-mêmes et avec plus de solidité que les autres." Friedrich glaubte also die Erfahrung gemacht zu haben, daß Offiziere besser als die Zivilbeamten gehorchen konnten und sich selbst Gehorsam verschaffen konnten. Tatsächlich wurden auch in vielen Fällen Offiziere mit Aufgaben der zivilen Verwaltung beauftragt.[61] So sind in der Konduitenliste der Neumärkischen Kammer aus den Jahren 1753 und 1754 als Kriegs- und Domänenräthe aufgeführt 1. F l e s c h e, „Regimentsquartiermeister bei dem Meyeringschen Regiment gewesen"; 2, Henckel, „Regimentsquartiermeister Louis Württembergischen Reg. gewesen"; 3. Lietzmann „Regimentsquartiermeister im Regiment Prinz von Preußen".[62]

Am 6. Februar 1754 sandte das Generaldirektorium einen Bericht an den König. Darin macht es den Vorschlag bei der Churmärkischen Kammer zwei Auskultatoren einzustellen. Es empfiehlt „studiosi" einzustellen. An diese Mitteilung des Direktoriums setzte der König folgendes Marginal:[63] „man Mus Sehen ob die leute geschicklichkeit haben sonsten Seindt R: quartir Meister Besser".

---

59. Vgl. zu diesem Punkt ferner noch die Cab.-O. an von Boden vom 15. März 1759, Acta Borussica, Bd. XII, S. 65; das Protokoll der Minister-Revue vom 25. Januar 1766 zu 2 in Acta Borussica, Bd. XIII, S. 747 f.; die Instruktion für von der Horst zu 24, Acta Borussica, Bd. XIII, S. 141; und die oben bereits erwähnte Cab.-O. an den Präsidenten Jung vom 5. Oktober 1765 in Geh. St.-Arch. Rep. 96 B 69.

60. Acta Borussica, Bd. IX, S. 339.

61. Wegen des zweiten Teils dieses Satzes, der von der Prüfung einzelner Sachen durch Offiziere handelt: vgl. unten die Fälle in Kap. 5 und 6 dieses Abschnittes.

62. Acta Borussica, Bd. X, S. 5 ff.

63. Acta Borussica, Bd. X, S. 25.

Dieses unbedingte Gehorchenmüssen hatte auf der anderen Seite vor allem den Nachteil, daß die Beamten des Königs ängstlich diesem alles vortrugen. Ein wenig objektiver und sehr bissiger Beurteiler Friedrichs, der Lord Macaulay, der vor allem vom englischen Standpunkt der Freiheit des Individuums das Handeln des Königs betrachtete, konnte abschließend über die Verwaltung feststellen: „Die meisten Fehler der fridrizianischen Verwaltung gehen auf einen einzigen Fehler zurück: den Geist des Sicheinmischens."[64] Der König empfand diesen Nachteil besonders in Kriegszeiten. Es fehlt auch nicht an Aeußerungen Friedrichs in dieser Richtung. Immer wieder wies er Kleinigkeiten zurück und überlies sie den zuständigen Beamten,[65] oder aber verfügte, daß die Angelegenheiten „bis zu andern und friedlichen Zeiten ausgesetzt werden"[66] sollten.

Im wesentlichen sind es demnach vier Gesichtspunkte, die die Verwaltungsführung Friedrichs beherrschen. Erstens hatte er die Dynamik der durch die Verwaltung zu regelnden Lebensvorgänge erkannt und versuchte, dieser Rechnung zu tragen. Zweitens hielt er eine Zentralisation der gesamten Verwaltung in seiner Hand für erforderlich. Dies hoffte er dadurch zu erreichen, daß er selbst die Beamten auswählte und überwachte. Drittens schien ihm die Gewähr für eine eingehende und durchdachte Arbeit die Persönlichkeit des Einzelnen zu bieten. Alle diese Prinzipien wurden gekrönt durch den vierten Gesichtspunkt, die Forderung des unbedingten Gehorsams.

Da die Behördenorganisation der Zentralverwaltung unter Friedrich dem Großen und die Gründe, die zu ihr geführt haben, erkannt werden sollen, muß anhand der einzelnen tatsächlichen Erscheinungen in dem Verwaltungsaufbau versucht werden, ein Bild von der Verwaltung unter Friedrich zu gewinnen. Für die Gründe, die zu der Organisationsform geführt haben, werden die Grundzüge von Bedeutung sein. Zunächst werden Aenderungen der Organisation einzelner Behörden und ganzer Sachgebiete untersucht. Später wird zu einzelnen Beamten und deren Aufträgen übergegan-

---

64. Essays, S. 195.

65. Vgl. hierzu die Cab.-O. vom 5. Sept. 1757 an von Schlabrendorff, Acta Borussica, Bd. XI, S. 332 und die Cab.-O. vom 8. Juli 1762 an von Brenckenhoff, Acta Borussica, Bd. XII, S. 500.

66. Aus einer Cab.-O. vom 22. Juni 1759 an das Generaldirektorium in Acta Borussica, Bd. XII, S. 115 f.

gen, um endlich in einem abschließenden Kapitel im Zusammenhang die vorherrschende Verwaltung festzustellen und die Gründe, die dazu den Anlaß gegeben haben, aufzuzeigen.

1. Kapitel: Die Umgestaltung des Generaldirektoriums.

Die erste Behörde, die in ihrem inneren Aufbau durch Friedrich den Großen eine Aenderung erfuhr, war das Generadirektorium. Schon bald nach der Regierungsübernahme begründete Friedrich ein fünftes Departement innerhalb des Generaldirektoriums. Dieses Departement war das erste Realdepartement, und hatte Handelssachen zu bearbeiten. Damit war in das Generaldirektorium die erste Zersetzung hineingetragen, denn die bisherigen Departements waren Provinzialdepartements. Die Verwaltungsarbeit wurde spezialisiert, dieses Departement erhielt seinem Arbeitsgebiet nach eine Sonderstellung. Andererseits zeigt die Instruktion für Marschall bei Errichtung des 5. Departements vom 27. Juni 1740, daß die kollegiale Organisation der Gesamtbehörde aufrechterhalten wurde. Es heißt in § 7:[67] „Uebrigens ist Sr. Königl. Majestät Intention, daß der p. r. Marschall und seine beiden Räthe wegen aller vorstehenden Sachen mit dem Generaldirektorio jedesmal und beständig conferieren, alles miteinander in gehörige Erwägung ziehen und sich darauf eines gemeinsamen Schlusses vereinigen sollen". Nur wenn keine Einigkeit zu erzielen war, mußte dem König berichtet werden.[68] Wie auch alle übrigen Zentralbehörden später Tag für Tag Berichte an den König senden mußten, versehen mit kurzen Gutachten. Die Entscheidung hatte der Monarch allein.[69]

Einige Jahre später wurde von Friedrich das 6. Departement geschaffen. Der Etatsminister von Happen hatte bisher bei dem Departement der Kurmark und Magdeburgs auch die „Magazin-, Marsch- und Einquartierungs- und Servissachen und was dahin gehöret" bearbeitet. Mit der Cab.-O. an das Generaldirektorium vom 8. Februar 1746[70] wurde Minister von Happen von letzteren Sachen dispensiert und diese dem bisherigen Präsidenten der Neumärkischen Kammer von Katt übertragen. v. Katt wurde zum dirigirenden Mi-

67. Vgl. Acta Borussica, Bd. VI, 2, S. 29; Roedenbeck, Beiträge, Bd. II, S. 118.
68. Koser, Friedrich, Bd. II, S. 156.
69. Hintze, Politisches Testament, S. 20.
70. Acta Borussica, Bd. VII, S. 21 ff.

nister beim Generaldirektorium ernannt und erhielt ein besonderes Departement. Der König gab in dieser Cab.-O. den wesentlichsten Grund an, der ihn zu dieser Maßnahme veranlaßte. Diese Stelle wird wörtlich zitiert, da es einer der wenigen Fälle ist, in denen der König seine Maßnahmen begründete. Die Auswertung dieses Passus aus dem Schreiben an das Generaldirektorium nehmen wir später vor. Es heißt am Schluß der Cab.-O.[71] „Uebrigens declariren S. K. M. hierdurch annoch allergnädigst, wie Sie vorermeldete Veränderung hauptsächlich mit aus der Ursach vorgenommen haben, weil Sie gefunden, wie es einem Manne zu schwer falle die Magazin-, Marsch-, Einquartierungs- und andere dergleichen Sachen mit dem an sich schon weitläuftig genug seienden Departements der Churmark und Magdeburg gebührend zu respiciren auch dannenhero vor Dero Dienst und Interesse vor unumgänglich nothwendig erachtet haben, sothane Arbeit zu theilen und in zwei besondere Departements zu setzen."

Die Instruktion für das Generaldirektorium aus dem Jahre 1748 zeigt, daß die in dieser Anordnung genannten Realdepartements, das 5. unter Marschall für Kommercien-, und das 6. unter von Katt für General-Kriegs- Angelegenheiten, bereits eine Sonderstellung in organisatorischer Hinsicht einnahmen. Nach dem Wortlaut des Art. I Ziffer 3[72] dieser Instruktion schieden die dirigierenden Minister dieser Fachdepartements aus der allgemeinen Ministerverantwortlichkeit aus und blieben für ihren Geschäftsbereich „allein responsabel". Sie konnten die Ratsstellen selbständig besetzen, mußten jedoch im General-Direktorium „öffentlich" vortragen, „indem solche (gem. sind die zum Ressort gehörigen Sachen) doch mehrerentheils in die Affaires derer anderen Departements mit einschlagen". In der späteren Entwicklung wurde das 5. Departement völlig selbständig, soweit es die Fabriksachen betraf.[73] Diese besondere Stellung des 5. Departements in Fabriksachen war durch die Cab.-O. vom 24. Dezember 1767 in Kraft getreten. Seit diesem Zeitpunkt traten an Stelle der Plenarberatungen im General-Direktorium für die gesamten Sachen besondere Versammlungen des 5. Departements, in denen Vortrag gehalten und Beschluß gefaßt wurde. Zu dieser Regelung war der König auf Grund einer Imme-

71. a. a. O., S. 22/3.

72. Acta Borussica, Bd. VIII, S. 578/9.

73. Acta Borussica, Bd. XIV, S. 441.

diateingabe des Fabrikdirektors Chanony gekommen. In diesem Bericht beklagte sich Chanony über die schleppende Arbeitsweise des General-Direktoriums in Fabriksachen.[74]

Auch war Freiherr von Hagen mit dem Bergwerks- und Hüttendepartement nicht mehr an den wöchentlichen Vortragstag gebunden, sondern die Angelegenheiten wurden „prompt abgemacht und der Debit etabliret."[75]

In diesem Zusammenhange ist es auch von Bedeutung, daß der König anläßlich der Amtsübergabe an von Schulenburg am 10. Februar 1771[76] diesem und dem ebenfalls anwesenden von Derschau befahl, sich mit den andern drei Ministern des Generaldirektoriums nicht abzugeben. Er fügte hinzu, daß er darauf acht geben lassen werde und wenn er erführe, daß sie dennoch mit ihren Kollegen zusammen hielten, solle sie der Teufel holen. So gewannen die Chefs immer mehr als einzelne an Bedeutung. Die Departements rückten schließlich tatsächlich zu Zentralbehörden auf, wenn auch de lege das Generaldirektorium als Kollegium noch weiter bestand.[77] Das Generaldirektorium blieb auch in seiner Gesamtorganisation, wie z. Zt. Friedrich Wilhelms I., modifiziert kollegialisch. Dies geht aus folgender Aeußerung Friedrich's in seinem politischen Testament hervor: „qui (gemeint ist le Grand-Directoire) règele toutes les bagatelles et renvoye au prince les choses les plus importantes en lui exposant la chose avec le pour et le contre."[78]

(Diese oder jene Einzelheit, aus der sich die tatsächliche Auflösung des Generaldirektoriums ergibt, wird noch unten zu erwähnen sein. Vor allem die Gründung des Accise- und Zolldepartements, des Bergwerks- und Hüttendepartements und des Forstdepartements. Die Gründung dieses Departements hängt so eng mit den Personen zusammen, die sie als erste leiteten, daß es zweckmäßiger erscheint, im Zusammenhange mit einer Erörterung des Tätigkeitsbereichs dieser Persönlichkeiten auch auf die neuen Departements und ihre Organisation einzugehen.)

Hierher gehört auch der im Anfang der Organisation Schlesiens, auf eine Anfrage die Verwaltung dieser Provinz betreffend,

74. Zu alledem Hintze, Seidenindustrie, Bd. III, S. 188/89.

75. Vgl. den Immediatbericht von Hagens vom 30. November 1768 in Acta Borussica, Bd. XIV, S. 590 und die Zustimmung des Königs durch Cab.-O. vom 2. Dezember 1768 ebenda.

76. Acta Borussica, Bd. XV, S. 469 ff.

77. Giese, S. 89; vgl. auch Hintze, Seidenindustrie, Bd. III, S. 189.

78. Acta Borussica, Bd. IX, S. 337/338.

gesetzte Randvermerk des Königs: „Ich bin jetzunder der dirigierende Minister vom Schlesischen Departement bis es in Ordnung ist. Desgleichen übernahm der König mit dem Tode Marschalls am 11. Dezember 1749 für die Zeit bis 1767 allein die Leitung des 5. Departements. Ein Minister wurde nicht mehr bestellt.[80] Es erhielt der Geheime Finantz Rat Faesch nur den Vorsitz in diesem Departement und die Handlungsfreiheit wie ein dirigirender Minister, ohne ein solcher zu sein.[81]

Diese Einzelheiten der verschiedenartigen Gestaltung einiger Departements innerhalb des Generaldirektoriums lassen erkennen, daß Friedrich die grundsätzlich noch bestehende modifiziert kollegialische Organisation dieser Behörde durchbrach zugunsten der Einzelverantwortlichkeit der Departementschefs. Zumindest wurden dadurch Nachteile, wie vor allem die schleppende Erledigung der vorliegenden Sachen durch die Gesamtbehörde, ausgeschaltet.

2. Kapitel: Die Organisation neuer Provinzen.

In der Organisation neuer Provinzen herrscht das monokratische Prinzip vor. Diese Behördenform ergibt sich aus einer Cab.-O. vom 6. Februar 1749 an den Ostfriesischen Kammerdirektor Leutz, betreffend die Verwaltung von Ostfriesland.[82] Es heißt da: „Uebrigens ist mein Wille, daß, bevor Ihr Mir nicht alles solches Detail deduziret und Ich solches mit Euch vorläufig ausgemacht haben werde, Ihr nicht davon an das Generaldirektorium berichten, sondern alles zuvor vorläufig mit Mir regulieren sollet." Als nach der polnischen Teilung im Jahre 1772 Westpreußen organisiert wurde, — von diesem Zeitpunkt an nannte sich der preußische König „König *von* Preußen" —[83] trat zunächst die Kammerverwaltung der dort eingerichteten 2 neuen Bezirke unter dem gemeinsamen Oberpräsidenten Domhardt[84] nicht unter die Zentralverwaltung des Generaldirektoriums, sondern unmittelbar unter das Kabinett. Erst

79. Acta Borussica, Bd. VI, 2; S. 248.

80. Hintze, Seidenindustrie, Bd. III, S. 114; Koser, Friedrich, Bd. II, Seite 159.

81. Vgl. die Cab.-O. Cab.-O. und Relationen in Rep. General-Direktorium, General-Verwaltung, Titel III, No. 14 des Geh. St.-Arch.

82. Acta Borussica, Bd. VIII, S. 287.

83. Siehe dazu Schreiben des Ministers Hertzberg an den Geheimen Kabinettsrat Galster vom 22. Oktober 1772 bei Bär, Westpreußen, Bd. II, Seite 119.

84. Siehe die Bestallung für Domhardt, bei Bär, a. a. O., Bd. II, S. 136.

nach einem Jahrzehnt wurde die Verwaltung dieses Landesteiles dem Generaldirektorium eingefügt,[85] wie auch die Verwaltung Ostfrieslands nicht dauernd dem König direkt unterstellt wurde.

Auch die endgültige Organisation Schlesiens zeigte einen monokratischen Verwaltungscharakter. Die beiden schlesischen Kammern erhielten einen gemeinsamen Oberpräsidenten, der jeder Abhängigkeit von dem Generaldirektorium entzogen war. Diese Provinz stand außerhalb des Verwaltungsaufbaues des preußischen Staates. Der Präsident war gleichzeitig Provinzialminister und bei seiner Unabhängigkeit vom Generaldirektorium in seinem Bezirk völlig selbständig und unabhängig von den Zustimmungen des Kollegiums in seinen Handlungen.[86] Man könnte auf den Gedanken kommen, daß es sich bei der Organisation der neuen Provinzen um nichts anderes, als um eine Dezentralisation der Verwaltung handelte und nicht um einen Uebergang von der modifiziert kollegialischen zur monokratischen Verwaltung. Eine Dezentralisation läge vor, wenn die Arbeit, von der Zentrale losgelöst, durch besondere Behörden unter den Zentralbehörden geleistet würde. Die Behörden blieben jedoch irgendwie von der Zentrale abhängig. (Vergleiche z. B. die entscheidende Provinzbehörde Preußens, den Oberpräsidenten.) Diese Art der Dezentralisation ist bei der Organisation der neuen Provinzen durch Friedrich nicht gegeben. Es gab keine Abhängigkeit von der Zentrale, von dem Generaldirektorium. Es handelt sich vielmehr um eine selbständige, der Zentrale gleichgeordnete Behörde. Friedrich hat also bei der Organisation Ostfrieslands und Schlesiens monokratische Behörden geschaffen.[87]

3. Kapitel: Das Retablissement.

Eine wichtige Durchbrechung der bisherigen Form der Verwaltung in der Zentralverwaltung Friedrichs II. zeigt das sogenannte Retablissement nach dem siebenjährigen Kriege; hier beobachtet man die Vorliebe Friedrichs, besondere Arbeiten nicht den obersten Verwaltungsbehörden zuzuweisen, sondern durch Aufträge

85. Koser, Friedrich, Bd. III, S. 331 ff.; Bär, a. a. O., Bd. I, S. 83.

86. Koser, Friedrich der Große, Bd. III, S. 120.

87. Die selbständige, von der Zentrale gelöste Stellung Schlesiens kommt auch in folgendem Satz des Politischen Testaments zum Ausdruck: „Tous ces collèges des provinces, exceptez-en ceux de la Silésie sont subordonnés au Grand-Directoire . . .“ Vgl. Acta Borussica, Bd. IX, Seite 337.

an Vertrauenspersonen erledigen zu lassen. Was man mit dem Wort Retablissement sagen wollte, erklärt Koser:[88] „Man versteht darunter nicht nur die unmittelbar nach dem Friedensschluß zur Heilung der schwersten Kriegsschäden ergriffenen Maßnahmen, sondern setzte sie in langer Reihe größer, auf Staatskosten auszuführender Kulturarbeiten fort." Zur Ordnung dieser Angelegenheiten wurde für die Provinzen Pommern und Neumark der Geheime Finanzrat Schönberg von Brenckenhoff, und später der Geheime Finanzrat Schütz bestellt. Diese beiden waren mit außerordentlichen Vollmachten ausgestattet. Ohne Kammerpräsident zu sein, waren sie in den meisten Fällen direkt dem König unterstellt, diesem zur Rechenschaft verpflichtet, und erhielten von ihm ihre Befehle.[89] Für den Kreis Lebus setzte der König den Kriegsrath Rademacher ein.

Mit Cab.-O. vom 20. April 1762[90] teilte Friedrich dem General-Direktorium mit, daß der bisherige Anhalt-dessauische Kammer Direktor von Brenckenhoff als „Wirklicher Geheimer Finanzrat" „nebst Sitz und Stimme" bei General-Direktorium „plaziert" werde. Es wurde dem General-Direktorium weiter bekanntgegeben, daß der König von Brenckenhoff „vorerst mit einer besonderen Kommission in Pommern und in der Neumark immediate chargiret und ihm darüber Deroselben besonders Instruction mit den erforderlichen Notifications an die Kammer gedachter beider Provinzien ertheilet haben."[91] Die am selben Tage erteilte Instruktion[92] gibt von Brenckenhoff auf, sobald es der Friede mit Rußland erlaube, über Stettin nach Hinterpommern zu reisen, die Provinz „pflichtmäßig" zu recherchieren, „und mir demnechst Euren Bericht und Vorschläge darüber" zu erstatten. Zu der Provinz Pommern kommen in Punkt 1 der Instruktion drei neumärkische Kreise.

Hatte so der König von Brenckenhoff ausdrücklich seinem direkten Befehl unterstellt, schien jedoch dem Finanzrat diese Tatsache nicht einzugehen. Er wandte sich am 10. Mai 1762 an den Minister von Borke mit einem Promemoria über die Entschädigung

88. Koser, a. a. O., S. 185.

89. Koser, Friedrich, Bd. III, S. 187.

90. Acta Borussica, Bd. XII, S. 457 f.

91. Die Anzeige von der neuen Aufgabe von Brenckenhoffs an die Pommersche Kammer s. in Cab.-O. vom 20. April 1762 (Acta Borussica, Bd. XII, S. 458).

92. Abgedr. bei Stadelmann, Preußens Könige, Bd. II, S. 356.

der Beamten.[93] Er begründete die Uebersendung dieser Denkschrift folgendermaßen: „da mir die völlige Principia des General-Directoriums nicht bekannt und damit im Erfolg nicht eine Arbeit gegen die andere gemacht werde, sondern solches mit völliger Approbation eines hohen General-Directorii vorgenommen werden kann." Das Generaldirektorium hat wegen dieser Vorstellung von Brenckenhoffs im Plenum am 20. Mai 1762[94] verhandelt. Es kam zu dem Schluß, daß es, da von Brenckenhoff immediate beauftragt worden sei, „wider die königliche allerhöchste Intention zu sein erscheine und sowohl dem General-Directorio als dem Herrn Geheimen Finantzrath selbst zur Last gelegt werden könne", wenn von Brenckenhoff mit dem Generaldirektorium „conferirte und sich gewisser Sätze einrichte." Damit hatte das Generaldirektorium selbst klar zum Ausdruck gebracht, daß es durch Friedrich in den Retablissementsangelegenheiten Pommerns und der Neumark ausgeschaltet war. Als später das Generaldirektorium einmal eingriff, erteilte ihm der König in der Cab.-O. vom 30. Dezember 1763[95] zur Resolution, daß gedachtes Generaldirektorium sich ...., „wie Ich demselben schon befohlen habe, von denen pommerschen und neumärkischen Retablissementssachen gar nicht meliren soll, als welche lediglich und allein vor den Geheimen Finantzrath von Brenckenhoff gehören". von Brenckenhoff genoß dann auch anfangs das volle Vertrauen des Königs.[96] Auf eine Anfrage von Brenckenhoffs an den König antwortete dieser,[97] er könne zur Zeit (es war die des siebenjährigen Krieges) nicht „in alle und jede Details selbst entriren." Er habe jedoch das sichere Vertrauen zu von Brenckenhoff, daß dieser alle erforderlichen Arrangements zur Herstellung der Provinzen treffen und zur Execution bringen werde. Auch später übertrug der König in vielen Fällen die Entscheidung von Brenckenhoff.[98]

Einen weiteren Beweis der Selbständigkeit von Brenckenhoffs geben die vielen Cab.-O. Cab.-O. in den geringsten Dingen an diesen.

93. Acta Borussica, Bd. XII, S. 466 ff.

94. Acta Borussica, Bd. XII, S. 472 f.

95. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 314 f.

96. Das später Freiherr von Hagen Untersuchungen gegen ihn führen mußte, haben wir oben bereits in anderem Zusammenhang erwähnt.

97. Siehe die Cab.-O. vom 8. Juli 1762 in Rep. 96 B 69 des Geh. St.-Arch.

98. Siehe die Cab.-O. vom 13. Juni 1766 und 11. August 1766 in Rep. 96 B 69; und die Instruktion über die Melioration des Warthebruchs vom 23. Dezember 1766 bei Stadelmann, Preußens Könige, Bd. II, S. 353 ff.

Aus den Cab.-O. Cab.-O. vermögen wir zu entnehmen, daß von Brenckenhoff auch direkt berichtete. So findet sich unter anderen auf einen Bericht von Brenckenhoffs vom 13. November 1765 eine ausführliche Cab.-O. vom 22. November über die Aufbauarbeiten in der Neumark für das Jahr 1766. Diese Cab.-O. schließt mit folgenden bezeichnenden Worten:[99] „Uebrigens habe ich Euch schon öfters zu erkennen gegeben u. wiederhole es hier nochmahls, daß Ich die zur Aufnahme Meiner Provinzen erforderliche Summe gern hergebe, nur mus Ich auch versichert seyn, wie Ich dann des allergnädigsten Zutrauens zu Euch bin, daß Ihr es hinunter an Euren Eifer und Fleis nicht werdet ermangeln lassen ....".

Der König ging bei der Organisation des Retablissements für Pommern und die Neumark noch einen Schritt weiter. Er entzog die Retablissementssachen innerhalb der Pommerschen Kammer dem Präsidenten von Aschersleben und dem Direktor von Miltitz. Sie wurden dem bisherigen Kriegsrath bei der neumärkischen Kammer von Schöning übertragen.[100] von Brenckenhoff und von Schöning erhielten mündlich am 22. Mai 1763 eine besonders ausführliche Instruktion.[101/101a]

Nachdem im Herbst 1764 der Lebussche Kreis durch den Kriegsrat Galster bereist worden war,[102] äußerte sich der König in einer Cab.-O. vom 7. Januar 1765[103] recht ungehalten darüber, daß bisher nichts wegen des Neubaues der abgebrannten Häuser geschehen sei. Er deutete an, daß „S. K. M. jetzo schon andere Leute finden werde, durch welche Sie zuerst obgedachte Sache zu Stande bringen wolle." Anfangs des Monats Februar 1765 übertrug er das Retablissement an von Rademacher. Leider ist in den Akten über dessen Tätigkeit weiter nichts verzeichnet. Es findet sich nur noch in den Minuten

---

99. Siehe Rep. 96 B 69 des Geh. St.-Arch.

100. Vgl. die Cab.-O. an die Pommersche Kammer vom 14. Dezember 1762 in Acta Borussica, Bd. XII, S. 597.

101. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 113 ff.

101a. Hatte der König bei der Ernennung von Brenckenhoffs keine Gründe angegeben, so sind in der Cab.-O. an die Pommersche Kammer vom 14. Dezember 1762 die Motive zur Berufung von Schönings genannt. Es heißt da, daß der König „von der bisherigen schlechten und unordentlichen Betreibung der dasigen Kammer von denen Sr. K. M. so angelegentlichen Retablissements Sachen sehr übel zufrieden seind." Die Begründung wird später zusammenfassend noch einmal zu würdigen sein.

102. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 353.

103. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 527.

eine Cab.-O. vom 15. September 1765 in der von Rademacher ermahnt wird, das Retablissement mit Eifer zu betreiben.[104]

Es ist jedoch interessant, daß der König neben von Rademacher auch andere Beamte einsetzte. Und auch diese unmittelbar. Sei es, daß sie von Rademacher zur Hand gehen, oder Teile des Retablissements übernehmen sollten. So wendet sich der König mit Cab.-O. vom 3. Dezember 1765[105] an den Kammer-Direktor von Siegroth. Er teilt ihm mit, daß nach einer Anzeige von Rademachers die erblichen Untertanen in Lebus nicht in der Lage sein sollten, ihre Häuser aufzubauen. Friedrich schien der Meldung von Rademachers zu mißtrauen, denn es heißt weiter in der Cab.-O.: „Ich will, daß Ihr diese des Kr. R. von Rademacher allerunterthgst gethane Anzeige näher examinieren, u. das Retablissement dieser verarmten erbl. Amts Unterthanen reguliren, auch demselben die Mittel, wie diesen Leuthen zu helfen seyn möchte, an die Hand geben sollet."

Auch das Oderbruch gehörte nicht in den Arbeitsbereich von Rademachers. In der bereits oben erwähnten Cab.-O. vom 7. Januar 1765 war das Generaldirektorium angewiesen worden, den Graben im Oderbruch räumen zu lassen. In einer Cab.-O. vom „26. Julii 1765"[106] an den Etats-Minister von Massow stellte der König fest, daß bisher nichts in dieser Sache geschehen, „und daher denen dort belegenen Dörffern u. Unterthanen ein sehr beträgl. Schade erwachsen sey." Der König war sehr unzufrieden darüber, Um nicht noch größeren Schaden zu haben, „so will Ich und befehle Euch hierdurch, daß ihr selber auf Vier Tage nach das Oder-Bruch, — — — sollet". von Massow sollte dort alles überprüfen, Anschläge zur Instandsetzung, und Vorschläge zur Erhaltung machen.

von Massow hat dann die Bearbeitung der Instandsetzung des Oder-Bruches übernommen. Am 14. September 1765 ist an den König ein Bericht gegangen. Dieser wird mit der Cab.-O. vom 16. des gleichen Monats[107] beantwortet. Darin wird von Massow ermahnt, nicht nur „Arangements" zu machen, „sondern auch dahin (zu) sehen, daß solche gehörig und prompt zur execution gebracht" werden.

---

104. Vgl. Geh. St.-Arch. Rep. 96 B 69.
105. Geh. St.-Arch. Rep. 96 B 69.
106. Vgl. Geh. St.-Arch. Rep. 96 B 69.
107. Vgl. Geh. St.-Arch. Rep. 96 B 69.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß Friedrich bei dem Retablissement sich nicht des Generaldirektoriums oder der jeweiligen Provinzialbehörde bediente. An Stelle dieser Behörden traten als entscheidende Behörden Einzelpersönlichkeiten, die unabhängig von der Zentralbehörde ihre Arbeiten verrichteten. Es handelte sich also in allen diesen Fällen um monokratische Behörden, die allein durch ihre Existenz eine Schwächung der Zentralbehörden bedeuteten.

4. Kapitel: Die Regie.

Neben die bisherigen obersten Behörden trat durch das Edikt vom 9. April und den Kontrakt vom 14. Juli 1766 die neu geschaffene Finanzverwaltung ins Leben. Diese gipfelte in einer neuen Zentralbehörde, welche als „Administration général des accises et des péages" bezeichnet wurde; im gewöhnlichen Verkehr und im Volke wurde diese Behörde die Regie genannt.[108]

Es können nicht alle Gründe erörtert werden, die zur Schaffung dieser Behörde führten, wie überhaupt alle Einzelheiten dieser Behörde bereits hinreichend untersucht worden sind.[109] Es bleibt nur zu zeigen, in welcher Organisationsform diese Behörde in Erscheinung trat und warum gerade diese Form gewählt wurde.

Es waren in der Hauptsache finanzielle Wünsche des Königs, die das Generaldirektorium als bisherige Spitze der Finanzverwaltung glaubte nicht erfüllen zu können. Der König hoffte aber nach dem Vorbild der französischen Finanzverwaltung die Erfüllung der Wünsche zu erreichen. Unter Mitarbeit eines Franzosen, de la Haye de Launay, errichtete er die neue Behörde.

In diesem Zusammenhang sollen kurz die Gründe hervorgehoben werden, die der König selbst in einer Cab.-O. an das Generaldirektorium vom 9. April 1766[110] angab. Die Cab.-O. beginnt: „Da S. K. M. in Preußen p. in Rücksicht daß die Sachen, anlangend die Accisen, bis dato so schlecht und unordentlich gewesen, zu Coupirung der dabei vorfallenden Défraudations Allerhöchst bewogen

---

108. Vgl. hierzu insbes. Schultze, Regieverwaltung, S. 43; vgl. auch Koser, Friedrich, Bd. III, S. 221 ff.

109. Vgl. hierzu insbes. W. Schultze: Geschichte der Regieverwaltung und dort zit. Außerdem die Darstellung in Acta Borussica, Handelspol., Bd. III, 1, S. 142 ff.

110. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 772.

worden, Fermiers aus Frankreich kommen zu lassen, so die Administration derselben übernehmen sollen, ...". Aehnliche Gründe führten den König dazu, die Tabak-Ferme unter französische Fermiers zu stellen. Die Cab.-O. vom 5. Juli 1766[111] an die General-Tabaks-Ferme beginnt folgendermaßen: „Le Roi observant de plus en plus que le mauvais état dans lequel se trouve actuellement la ferme du tabac, provient uniquement de sa mauvaise régie et que, pour la relever et la mettre sur un pied solide, il est indispensablement nécessaire d'en faire rechercher et approfondir sa situation présente, ..."

Gab der König in diesen Cab.-O. Cab.-O. die Gründe, die ihn zur Uebertragung der Geschäfte an die Franzosen bewogen, an, so zeigen bereits frühere Cab.-O. Cab.-O., wie gründlich der König das Generaldirektorium aus der gesamten Acciseverwaltung ausschaltete und die Neuorganisation den Franzosen übertrug. Nachdem die Vorverhandlungen soweit gediehen waren, daß der König entschlossen war, die Franzosen anzustellen, wurde das Generaldirektorium, und außerdem v. Schlabrendorff für Schlesien, in mehreren Cab.-O. Cab.-O. in der Zeit vom 30. Januar bis zum 16. März 1766[112] angewiesen, und wegen der „impardonable Saumseligkeit[113] ermahnt, eine Aufstellung von den Accise- und Zoll-Revenues in „dero sämtlichen Provinzen anfertigen"[114] zu lassen. An Hand dieser Listen bekamen die Fermiers den erforderlichen Ueberblick. Mit der Cab.-O. an von der Horst vom 21. März 1766[115] wird diesem angezeigt, daß die Accise und Zollverwaltung abgeändert und auf neuen Fuß gesetzt werde. Von der Horst und Geheimer Rat Magusch werden den Fermiers als Kommissare beigegeben. Deren Aufgabe bestand vor allem darin, und hier zeigt sich der Blick Friedrichs für die Notwendigkeiten der Verwaltung eben seines Landes,

---

111. Acta Borussica, Bd. XIV, S. 135; s. auch bei Reimann, Tabakmonopol, S. 92 und N. C. C. IV, Sp. 499 f.

112. Vgl. hier die Cab.-O., Cab.-O. v. 30. Januar; 4. Februar; 16. Februar; 17. Februar; 19. Februar; 21. Februar; 23. Februar; 25. Februar; 28. Februar; 1. März; 5. März; 14. und 16. März, sämtl. in Rep. 96 B 69 des Geh. St.-Arch. Die dichte Folge zeigt, welche Wichtigkeit Friedrich dieser Neuorganisation beimaß.

113. Vgl. die Cab.-O. vom 19. Februar 1766 in Rep. 96 B 69 des Geh. St.-Arch.

114. Vgl. die Cab.-O. vom 30. Januar 1766, a. a. O.

115. Siehe Rep. 96 B 69; abgedr. in Acta Borussica, Handelspolitik, Bd. 3, 1, S. 144/5.

„die Administration gemäß der, den Fermiers unbekannten Landes-Verfassung einzurichten".

Aus diesem Grund stand auch bei Gründung dieser Behörde der bisherige kurmärkische Kammerpräsident Baron von der Horst an ihrer Spitze. — Von der Horst war Vizepräsident und dirigierender Minister im Generaldirektorium geworden. Als solcher erhielt er am 13. Juni 1766 eine Instruktion.[116] Das neue Departement der Accise- und Zollsachen, das von der Horst übertragen wurde, wurde als 4. Departement in das Direktorium aufgenommen. Es heißt dann ausdrücklich in der Instruktion: „Insbesondere muß Unser p. Minister auch Vicepräsident von der Horst zur Erreichung Unser Höchsten Absicht mit den französischen Fermiers sich bearbeiten." Auch wurde dem Departement im Rahmen des Generaldirektoriums aus seiner ganzen Entstehung heraus mehr Freiheit und Unabhängigkeit zugebilligt. — Außer dem Minister von der Horst bestand die Behörde aus fünf, später vier, sogenannten Generalregisseuren mit dem Titel Geheimer Finanzrat. Diese waren sämtlich Franzosen, unter ihnen auch de Launay. Im Laufe der Entwicklung bildeten sich besondere Streitpunkte heraus; so vor allem der: wie war die Stellung des Vorsitzenden zu den Generalregisseuren aufzufassen? Hatte dieser überall die entscheidende Stimme oder nicht? Ein Schreiben von der Horsts aus dem November 1767 gibt darüber Aufschluß.[117] Es heißt da: „Es hat wie bekannt die General-Regie diejenige Gestalt, daß solche vermöge Allerhöchster Einrichtung ein besonderes independentes corpus oder collegium formiret, welches unter sich selbst die mehrste Dienst-Sachen distribuiret, veranlasset und abfertiget, ohne daß hierbey ein besonderes Präsidium concurriret".

Von der Horst bemerkt dann weiter, daß ihm zur endgültigen Entscheidung nur besondere Sachen zuständen. Aus dieser Darstellung wäre eine kollegialische Behördenorganisation zu folgern. Diese Stellung von der Horsts führte unter den preußischen Beamten zu großer Verbitterung, da sie die Bedeutungslosigkeit des nominellen Präsidenten gegenüber den französischen Generalregisseuren als Vernachlässigung betrachteten. Dazu kamen weitere Spannungen.

---

116. Acta Borussica, Bd. XIV, S. 87 ff.

117. Schultze, Regie-Verwalt., S. 48, der das Schreiben nach dem Geheimen Staatsarchiv, General-Accise-Sachen, Nr. 38 wiedergibt.

Der Kontrakt mit den Franzosen, der für die Dauer von 6 Jahren abgeschlossen war, lief mit dem 1. Juni 1772 ab. Mit diesem Zeitpunkt begannen neue Beratungen zwischen dem König und de Launay. Im Laufe der Verhandlungen wollte der König von den 5 Mitgliedern dieser Behörde 2 streichen. Schon darin zeigte sich zumindest eine Neigung, die Verantwortung bei wenigeren zusammenzufassen. In der endgültigen Entscheidung vom 19. Juli 1772 wurde de Launay die selbständige Direktion der gesamten Regie übertragen. Unter ihm sollten 4 Unterregisseure (sousrégisseurs) stehen, welche die technische Leitung zu besorgen hatten. Damit war, soweit es die Finanzverwaltung betrifft, der Bruch mit der modifiziert kollegialischen Verwaltung, wie sie im Generaldirektorium bestanden hatte, vollzogen.

Die Zentralbehörde der Finanzverwaltung war monokratisch organisiert.

5. Kapitel: Einzelfälle zur Vermeidung der Nachteile des Kollegialprinzips.

In vielen Fällen schenkte Friedrich einzelnen Beamten Vertrauen und gab ihnen Aufträge, durch die er die an sich bestehenden, meist modifiziert kollegialisch organisierten Behörden überging. Sicherlich gibt es noch viel mehr Einzelfälle als hier besprochen werden. Doch sollen die wesentlichsten und eindeutigsten herausgegriffen werden, weil sie besonders typisch sind und die hier vertretene These genügend rechtfertigen, daß die zentralistische Regierung Friedrichs des Großen immer wieder zu Maßnahmen zur Beseitigung der Fehler des Kollegialprinzips führte.

I. Freiherr von Hagen.

Zunächst soll gezeigt werden, in welcher Weise der König Freiherrn von Hagen beschäftigte. Und auch hierbei kann nur das Notwendigste erwähnt werden, denn die Arbeit Freiherr von Hagens ist derart vielseitig und umfassend gewesen, daß es eines besonderen Studiums bedürfte, um alle Einzelheiten zusammenzutragen.

Ludwig Philipp Freiherr von Hagen trat nach Vollendung seiner Studien 1744 in den Königlichen Dienst. Im Juni 1746 wurde er als Kriegs- und Domänenrath bei der Halberstädtischen Kammer angestellt und noch in demselben Jahre in gleicher Eigenschaft nach Cleve versetzt. Ueber seine Tätigkeit hier gibt die bereits oben er-

wähnte Rede von Derschau's[118] bei der Feier anläßlich seines Todes Aufschluß.

Durch Cab.-O. vom 7. Dezember 1754 an das General-Direktorium wurde Freiherr von Hagen zum Geheimen Finanzrat beim 5. Departement ernannt.[119] Etwa 5 Monate später — am 23. April 1755 — verordnete der König,[120] daß Freiherr von Hagen in allen „bei dem General-Direktorium vorkommenden Sachen, das General-Postamt und die Wegebesserungs-Angelegenheiten betreffend, als Geheimer Finanzrath alleine und privative unter Direction des Etats-Ministre Graf von Gotter den Vortrag thun, solche Sachen nach aller Möglichkeit beschleunigen und deshalb mit dem General-Postamt jederzeit das gehörige Concert unterhalten soll".

In der weiteren Entwicklung Freiherr von Hagens als Beamten lagen zunächst folgende Sonderaufträge.

Die Cleve-Märkischen Stände baten im Jahre 1763 um einen Landtag, um auf diesem die Frage der Kriegsschuldenregelung zu erledigen. Der König erklärte sich in der Cab.-O. vom 5. September 1763 damit einverstanden.[121] „Damit aber auf solchem Landtag alles in der gehörigen Ordnung tractieret werde," sollte vom General-Direktorium ein Geheimer Finanzrat vorgeschlagen werden. Dieser sollte am Landtag teilnehmen, „um nur auf solchem die gute Ordnung bei denen Deliberationen zu unterhalten und den Schluß derer Sachen zu befördern." Ein weiterer Grund war, auf dem Landtag „allerhand Brouillerien und wohl gar Thätlichkeiten" zu verhindern. Das Generaldirektorium schlug Freiherrn von Hagen vor, weil er in Cleve gearbeitet hätte und die Provinz kenne. Freiherr von Hagen wurde dann auch am 13. September 1763 bestätigt.

Bevor noch der Landtag eröffnet wurde, wurde Freiherr von Hagen durch Cab.-O. vom 27. September 1763[122] damit beauftragt, den Landanwachs in Ostfriesland zu besichtigen. Dies geschah deshalb, weil der König jemanden brauchte, „der (ihm) einen gründlichen und ganz zuverlässigen Bericht ohne alle Nebenabsichten erstattet." Auch sollten bei dieser Gelegenheit die Eindeichungsmöglichkeiten „examiniret" werden. —

---

118. Vgl. oben Seite 57.

119. Acta Borussica, Bd. X, S. 128.

120. Cab.-O. an das Generaldirektorium in Acta Borussica, Bd. X, Seite 250.

121. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 174 f.

122. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 222.

Freiherr von Hagen hat dann völlig selbständig Vorschläge zur Schuldenregelung von Cleve, Mark und Mörs gemacht, unter anderem auch die Schaffung der Landes-Kredit-Kommission vorgeschladen,[123] die auch eingeführt wurde. Friedrich billigte die Vorschläge Freiherr von Hagens.

Freiherr von Hagen regelte auch die finanzielle Auseinandersetzung zwischen Cleve, Mark und Mörs. Auch dieser Vergleich fand die Zustimmung des Königs, der auch dasjenige „approbirte", „was obgedachter Geheimer Finanzrat von Hagen darunter gethan hat." Freiherr von Hagen schlug weiter die Einführung einer allgemeinen Personalsteuer in Cleve-Mark vor. Anfänglich gingen die Berichte in dieser Angelegenheit über das Generaldirektorium. Es ist jedoch interessant zu sehen, daß Freiherr von Hagen am 26. Dezember 1763 dem König direkt einen Immediatbericht mit dem Plan der neuen Steuer vorlegte, da er nicht wisse, ob dies seitens des Generaldirektoriums geschehen sei.[124]

Während Freiherr von Hagens Aufenthalt in Cleve wurde er durch Cab.-O. vom 14. und 15. Januar 1764 aufgefordert zu berichten, wie es mit den zum Retablissement bestimmten Geldern stehe.[125]

Auch die finanzielle Auseinandersetzung zwischen Cleve-Mark, dem Herzogtum Geldern, der Stadt Soest und der Soester Börde und der Herrschaft Wertherbruch wurde von Freiherr von Hagen durch Vergleich erledigt. Von allen seinen Handlungen in dieser Sache macht Freiherr von Hagen doppelte Mitteilung; dem König sowohl, als auch dem Generaldirektorium.[126]

Es kann hier auf die weiteren Vorschläge Freiherr von Hagens zur Errichtung einer Toutine (einer Art Altersversicherung) und zur Verbesserung des Rechnungswesens nicht eingegangen werden. Alle diese Dinge, und das soll festgehalten werden, gingen immediat an den König. Freiherr von Hagen gab am 22. März 1764 einen abschließenden Bericht.[127]

---

123. Vgl. die Instruktion für diese in Acta Borussica, Bd. XIII, Seite 297 ff. Auch die Instruktion für die Mörs-Crefeldsche Landes-Kredit-Kommission sandte Freiherr von Hagen direkt an Friedrich. Vgl. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 305 f.

124. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 293.

125. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 161.

126. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 313 f.

127. Vgl. zu dem Vorstehenden Acta Borussica, Bd. XIII, S. 316 f., 319 f., 335 f., 373 ff.

Auf Wunsch der Stadt Minden wurde Freiherr von Hagen durch Cab.-O. vom 4. Januar 1764 mit der Regulierung der Kriegsschulden der Provinzen Minden, Ravensberg, Tecklenburg und Siegen beauftragt. Auch in diesem Fall erstattete Freiherr von Hagen direkt an den König Meldung.[128]

Nach Ablauf aller dieser Tätigkeiten schrieb Freiherr von Hagen am 9. Mai 1764 an seinen Bruder, er habe „drei Tage in Potsdam ein solch scharfes Examen, Provinz vor Provinz, bei des Königs Maj. ausgestanden, davon wenige Exempel sein werden."[129]

Am 13. Juni 1764 wurde Freiherr von Hagen zum Etatsminister bestellt. In der Bestallung wurde zum Ausdruck gebracht, warum gerade auf ihn die Wahl des Königs fiel, der in dem zitierten Brief an seinen Bruder mitteilte: man habe aus Neid versucht ihm „üble Dienste zu thun". Es heißt da: Freiherr von Hagen sei „wegen seiner Uns bekannten besonderen Geschicklichkeit, Droiture und übrigen guten Eigenschaften, auch bei aller Gelegenheit bewiesenen besonderen Eifers im Dienst, und weil er von denen Sachen und Umständen derer zum Departement Unsers General-Directorii, so der p. von Borcke respiciret, gehörigen Provinzen genaue Wissenschaft und Erfahrung erlanget, auch überhaupt wegen des in ihm gesetzten allergnädigsten Vertrauens" Etats-Minister geworden.[130]

Die wesentlichen Stationen auf dem Weg Freiherr von Hagens zum Minister lassen erkennen, mit welcher Gründlichkeit der König seine Mitarbeiter überprüfte.

In seiner Stellung als Minister genoß Freiherr von Hagen das restlose Vertrauen Friedrichs. In weitem Umfang durfte Freiherr von Hagen allein wichtige Fragen bearbeiten. In einer Cab.-O. vom 26. Juni 1766[131] gab der König zu, Vorschläge Freiherr von Hagens betreffend die Grafschaft Mark u. a. wegen mangelnder Kenntnis nicht beurteilen zu können. Er fuhr dann fort: „so glaube ich gleichwohl Mich hierunter auf Euch vollkomen reposiren zu können, u. will dahero gedachte Vorschläge, . . ., hiermit völlig approbiren."

Freiherr von Hagen erhielt im Rahmen des Generaldirektoriums das Bergwerks- und Hüttendepartement.[132] Dem gesamten Berg- und Hüttenwesen war der Berghauptmann Justi vorgesetzt ge-

128. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 393 ff.
129. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 401.
130. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 423.
131. Vgl. Geh. St.-Arch., Rep. 96 B 69.
132. Vgl. oben, S. 63.

wesen.[133] In der Cab.-O. an das Generaldirektorium vom 9. Mai 1768 heißt es:[134] „Nachdem S. K. M. p. um dem höchst mißfälligst bishero leider Wahrgenommenen Verfall Dero mit vielen Kosten angelegten Hüttenwerken abzuhelfen, allergnädigst resolviret haben, sothane sämtliche Eisen-, Blech-, Glas- und andere Hüttenwerk Dero Etats-M. v. Hagen dergestalt privative anzuvertrauen, daß alle diese und dahin einschlagende Sachen lediglich bei dessen Departement bearbeitet" werden sollen.

Friedrich vertraute überhaupt Freiherrn von Hagen viele Dinge an, die nach seiner Ansicht irgendwie in Unordnung geraten waren. Durch Cab.-O. vom 10. September 1769[135] befahl der König Freiherrn von Hagen „da in der Gemeinheitsteilung bisher nichts geschehen ist", „aus der Sache ein besonderes Werk zu machen." Einige Zeit später, am 16. Januar 1770,[136] wurde Freiherrn von Hagen das Forstwesen übertragen. Es heißt in der Cab.-O. von diesem Tage, es solle, da Schwierigkeiten im Forstetat beständen, ein „habiler Mann à la tête" des Forstwesens bei dem Generaldirektorium gesetzt werden. Da aber inzwischen „nöthig ist, daß das Forstwesen in einer gewissen Ordnung erhalten werde, so werde Ich gern sehen, wenn Ihr Euch bis dahin dergestalt davon meliret, daß wenigstens ohne Euer Vorwissen und Einstimmung nicht das geringste dabei vorgenommen werden müsse."

Den König erfüllte der Heimgang Freiherr von Hagens mit tiefer Trauer. Auf die Mitteilung des General-Direktoriums vom Tode Freiherr von Hagens ließ Friedrich am 7. Februar 1771[137] notieren: „sehr leid es ist ein M(ann) wie ich mir viele wünsche und leider wenig habe ...."

Wie der König Freiherrn von Hagen als Arbeiter sah, ergibt sich aus einer Niederschrift über einen „Discours du Roi au ministre d'état de Derschau et baron de Schulenburg am 10. Februar 1771".[138] Es heißt darin: Hagen hätte folgende gute Eigenschaften gehabt, daß er 1. ein rechtschaffener, redlicher Mann gewesen,

133. Vgl. dazu unten, S. 81.
134. Acta Borussica, Bd. XIV, S. 478 f.
135. Acta Borussica, Bd. XV, S. 90 ff.
136. Acta Borussica, Bd. XV, S. 208.
137. Acta Borussica, Bd. XV, S. 464.
138. Acta Borussica, Bd. XV, S. 469. Diese Aeußerungen sind auch im Hinblick auf die Frage, welche Anforderungen der König an seine Beamten stellte, von Interesse.

2. habe er, ehe er eine Sache in Vorschlag gebracht, solche zuvor von allen Seiten genau untersuchen lassen, dann sehr reiflich erwogen, hernach aber auch gewiß executiret und 3. sei er dabei grade durchgegangen und habe sich durch niemanden irre machen lassen, sondern die Sache mit Force durchgesetzt.

Damit ist ein Teil der vielen Einzelaufgaben, die auch v. Derschau in seiner Gedenkrede aufzählt, hier zusammengestellt. Diese Auswahl genügt aber andererseits um deutlich zu machen, daß Freiherr von Hagen als eigenverantwortlicher Einzelbeamter einen großen Tätigkeitsbereich außerhalb jeglicher Kollegialverwaltung vom König übertragen erhalten hatte.

II. von Blumenthal.

Der frühere Magdeburger Kammerpräsident und spätere Etatsminister von Blumenthal war auch ein besonderer Vertrauter des Königs.

Das Generaldirektorium hatte in den Angelegenheiten des Salzetats „... sowohl chicaneuse Weitläuftigkeiten und ganz irrelevante Schwierigkeiten gemachet und durch eine ganz ohnnötige Correspondance nur die Zeit, die Sache zu ihrem Ende zu Bringen, verspillert."[139] Als nun im Anfang des Jahres 1759 ein neuer Siedesalzcontract zu schließen war, heißt es in einer Cab.-O. vom 27. Januar 1759[140] an von Blumenthal: „Da ich nun Weiss, Euch auch nicht unbekannt sein kann, wie langsam dergleichen Sachen gemeiniglich bei dem General-Directorio zu gehen pflegen, ehe solche zu Stande gebracht werden, so befehle Ich Euch hierdurch, daß Ihr, ..., Euch derer Salzsachen überall in dortiger Provinz auf das ernstlichste und nachdrücklichste annehmen, solche allemal schleunigst befördern, darunter pflichtgemäß nach Euren besten Einsichten verfahren ..." Waren somit zunächst von Blumenthal die eigentlich dem Generaldirektorium zustehenden Aufgaben in Hinsicht auf das Salzwesen für die von ihm verwaltete Provinz übertragen worden, so wurde ihm das gesamte Salzwesen übertragen, nachdem die Lieferungen von Salz nach Schlesien, trotz mehrmaliger Mahnung des

139. Vgl. die Cab.-O. an das Generaldirektorium vom 30. August 1757 in Acta Borussica, Bd. XI, S. 328.

140. Acta Borussica, Bd. XII, S. 38/39.

Königs[141] nachlässig gewesen waren. Am 23. April 1760[142] erging eine Cab.-O. an von Blumenthal. Diese soll hier ganz zitiert werden, da aus ihr die Abneigung Friedrichs gegen das modifiziert kollegialische Generaldirektorium, und seine Bevorzugung Einzelner hervorgeht. „Damit aber einmal diese Salzsache wegen Lieferung der Nöthigen Quantität Salz vor Schlesien und vor gedachte Provinzien (gem. sind Kurmark, Pommern, Neumark) in einen rechtschaffenen Gang komme und es darunter nicht bei der alten Lodderei bleibe, so befehle Ich Euch hierdurch, daß Ihr Euch der Sache wegen Anschaffung des nöthigen Vorraths Salz vor gedachte Provinzien und dessen Transportirung wenigstens bis nach Berlin mit demjenigen Eifer und Treue, ..., allein annehmen und solches vor Euch, ohne einmal weiter mit dem General-Direktorio darüber zu correspondiren, noch einen weitern Federkrieg mit solchem zu führen, alles bestens besorgen und betreiben und wegen der Transporte nur Euch mit dem Generallieutnant von Rochow zu Berlin verstehen und mit solchem darüber beständig correspondiren sollet, als wozu Ich Euch überall hierdurch völlig autorisire und Selbst bevollmächtige, auch Euch solches hiermit exprès befehle."

von Blumenthal übernahm dann dieses Amt. Nachdem sich herausgestellt hatte, daß die Salz Cocture den Holzmangel im Lande beförderte, heißt es in einer Cab.-O. an von Blumenthal vom 5. November 1765:[143] „Ich aber gern ein Mittel zu dessen Abhelfung ausfündig gemacht wissen möchte; so will Ich daß Ihr einen mir hierunter gemachten Vorschlag, ob es nemlich nicht zuträglich seyn dürfte, sich der Schlesischen Stein Kohlen, als welche auch die Zuckersiederey in Berlin mit großem Nutzen bereits gebrauchen soll, zur Betreibung der Salz-Cocturen, zumahl die Salz-Schiffe damit gar fügl. zurück befrachtet werden könnten, zubedienen, mit aller attention näher examiniren, darüber eine genaue Betrachtung anlegen lassen, u. Euren Mir dieserhalb zuerstattenden ausführl. Berichte eine accurate balance derer Kosten von denen Stein Kohlen gegen den wahren Werth des Holzes beyfügen sollet."

Auch wurde von Blumenthal mit anderen besonderen, eigentlich zu dem Arbeitsbereich des Generaldirektoriums gehörenden Auf-

---

141. Vgl. die Cab.-O. Cab.-O. an das Generaldirektorium vom 22. Ja-1760 und 23. April 1760 in Acta Borrusica, Bd. XII, S. 212 f. und S. 261 f.

142. Acta Borussica, Bd. XII, S. 260 f.

143 Geh. St.-Arch., Rep. 96 B 69.

gaben betraut. So wurde ihm durch Cab.-O. vom 23. Juni 1766[144] „im Vertrauen avertirt", daß der König dem Herzog von Braunschweig 150 000 Rth. „u. zwar ohne Interesse auf Vier Jahr dergestalt vorzuschießen versprochen" habe. von Blumenthal sollte nun die Verschreibung abfassen, dabei alle Sicherheiten nehmen, ohne jedoch Schwierigkeiten zu machen.[145]

Später rügt Friedrich von Blumenthal wegen seiner Nachlässigkeit in der Salzwesenverwaltung. Er sowohl wie der Kammerpräsident von Auer wären so schwer und träge zu Werke gegangen, daß der König für die weitere Zusammenarbeit nichts Gutes erhoffte,[146] „dahero schon auf ein habiles Subjectum, so meine Absichten hierunter mehr zu secondiren und zu erreichen sich angelegen sein lasse, werde bedacht sein müssen." Durch Cab.-O. vom 16. Januar 1769[147] an das Generaldirektorium wurde dann befohlen, daß sich von Derschau mit der näheren Untersuchung des Salzwesens zu befassen hätte.

III. von Schlabrendorff.

von Schlabrendorff war nach fünfzehnjähriger Laufbahn im Dienste des Königs durch Cab.-O. vom 24. September 1755[148] Provinzialminister in Schlesien geworden und genoß als solcher, schon wegen der besonderen Stellung Schlesiens in dem Verwaltungsaufbau, das Vertrauen Friedrichs.

Auch er hatte neben seinen eigentlichen Aufgaben des öfteren besondere Fragen, die in den Arbeitsbereich irgendeines Kollegiums gehörten, zu bearbeiten. So übertrug ihm der König während eines kurzen Aufenthaltes von Schlabrendorffs in Berlin durch Cab.-O. vom 16. Januar 1764[149] die Prüfung der General-Kriegskasse. Die Kasse sei in „starker Confusion" und die Rendanten kennten die „eigentliche Situation" nicht. Daher sollte von Schlabrendorff die Kasse „recherchiren, die dabei entstandene Confusiones develop-

144. Vgl. Geh. St.-Arch., Rep. 96 B 69.

145. Vgl. die Cab.-O.,Cab.-O. vom 26., 28. Juni, 8. Juli und 10. September 1766 in Geh. St.-Arch., Rep. 96 B 69.

146. Vgl. Cab.-O. vom 4. Dezember 1768 in Acta Borussica, Bd. XIV, S. 614, Anm. 1.

147. Acta Borussica, Bd. XIV, S. 613 f.

148. Acta Borussica, Bd. X, S. 337.

149. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 321 f.

piren und die wahre Situation dieser Kasse auszumachen suchen..", „welches Euch nach der Routine, so Ihr in allen Kassensachen habet, nicht schwer fallen wird, in einigen wenigen Tagen auszumachen und auf den wahren Grund zu kommen."

Weiter sei in diesem Zusammenhange erwähnt, daß von Schlabrendorff die Prüfung der Fragen, inwieweit Ziegelbrennereien errichtet werden könnten, sowie Untersuchungen über die Getreidearten übertragen wurden.[150] Nicht unerwähnt soll gelassen werden, daß auch das Verhältnis zu von Schlabrendorff nicht ohne Störungen verlief.[151]

IV. von Justi.

Mit der Cab.-O. vom 26. Juli 1765 übertrug Friedrich dem Berg-Rath von Justi unter gleichzeitiger Ernennung zum Berg-Hauptmann die „Direktion Derer Berg- u. Eisen-Werke in Dero Landen..."[152] Durch Cab.-O. vom gleichen Tage an die Pommersche Kammer wurde dieser mitgeteilt, daß von Justi das Eisenwerk zu Torgelow unter seine Verwaltung nehme. Als Grund gab der König an, daß das Werk dergestalt „schlecht bearbeitet werde, daß wenn das dazu erforderl. Brennholz gerechnet wird, solches nicht von dem geringsten Ertrage sey..."[153]

Das Generaldirektorium fragte in einem Immediatbericht vom 8. Februar 1766[154] an, ob es dem Berghauptmann von Justi den von ihm verlangten Bericht „von allen in E. K. M. sämtlichen, auch jenseit der Weser belegenen Provinzien denen Privatpersonen zuständigen Berg- und Eisen-, Blech-, Kohlen- und anderen Werken ..." erteilen müßte. Friedrich verfügte darauf: „gantz recht dan van er nicht Informiret ist So kan er die Sachen die ich von Ihm verlange nicht erfüllen."

von Justi bearbeitete somit die Bergwerksangelegenheiten völlig selbständig und losgelöst vom Generaldirektorium. Es wurde dann allerdings durch die Cab.-O. vom 15. Januar 1768[155] an die Neu-

150. Vgl die Cab.-O., Cab.-O. vom 5. November 1765 und 16. Februar 1766 in Geh. St.-Arch., Rep. 96 B 69.

151. Vgl. dazu die Cab.-O., Cab.-O. vom 7. Januar 1767 und 25. November 1766 in Acta Borussica, Bd. XIV, S. 220 und Anm. 3 ebenda.

152. Geh. St.-Arch., Rep. 96 B 69.

153. Geh. St.-Arch., Rep. 96 B 69.

154. Acta Borussica, Bd. XII, S. 750.

155. Acta Borussica, Bd. XIV, S. 443.

märkische Regierung das Verfahren gegen von Justi eingeleitet. Auf Grund des Ergebnisses der Untersuchungen wurde von Justi abgesetzt und die Bergwerks- und Hüttensachen dem Minister Freiherrn von Hagen übertragen.[156]

V. Verschiedene.

In diesem Abschnitt sollen einige Vertraute Friedrichs und die diesen übertragenen Aufgaben herausgegriffen werden, um zu zeigen, daß fast für jede Angelegenheit, die dem König irgendwie wichtig erschien, ein Einzelner von ihm zur alleinverantwortlichen Bearbeitung herangezogen wurde. Die hier aufgezählten Fälle sollen als Beispiel für viele weitere gelten; sie ließen sich ohne weiteres durch ähnlich gelagerte vermehren.

Dem König war aufgefallen, daß das neue Gebäude der Porzellanfabrik, obgleich der Baudirektor Boumann 20 Zimmerleute und 32 Maurer erhalten hatte, „noch sehr trainiret". Er befahl daher dem General-Major Grafen von Lottum, dessen Name in Rode's Liste der Räte und Minister nicht enthalten ist,[157] durch Cab.-O. vom 9. November 1765[158] „daß Ihr, ob auch gedachte Zimmerleuthe u. Maurers annoch wirklich darann arbeiten und worann es eigentlich lieget, daß das Gebäude annoch nicht zu Stande gebracht worden, bey der Porcelain Fabrique nachsehen, diesen Bau auch, weil Ich solchen vollendet wissen will, vorzügl. prefriren u. tägl. observiren lassen sollet."

Als später das Gebäude einstürzte, wurden von Lottum auch die Aufräumungsarbeiten und die Untersuchung dahingehend, daß Boumann als Schuldiger den Schaden bezahlen sollte, übertragen. Er erstattete dann auch ein Gutachten, auf Grund dessen Friedrich die Zahlung von 6000 Th. übernahm.[159]

Generalleutnant von Wedell, der gesundheitshalber während des siebenjährigen Krieges in Berlin bleiben mußte, erhielt durch Cab.-O. vom 11. Dezember 1760 den Befehl, sich der Magazinsachen anzunehmen und diese zu besorgen.[160] Durch Cab.-O. vom 25. Januar

156. Siehe oben S. 76.

157. Vgl. das handschriftliche Werk in Geh. St.-Arch.

158. Rep. 96 B 69 des Geh. St.-Arch.

159. Vgl. die Cab.-O., Cab.-O. an v. Lottum vom 4. und 27. Februar 1766 in Rep. 96 B 69 des Geh. St.-Arch.

160. Vgl. Acta Borussica, Bd. XII, S. 318. Siehe auch Preuß. Urk. II, 76; und Pol. Corresp. XX, 147a 2.

1761[161] an das Generaldirektorium wurde von Wedell zum „Ministre de guerre" ernannt und ihm das 6. Departement übertragen. In seiner Eigenschaft als Kriegsminister, und damit Mitglied des Generaldirektoriums, richtete Friedrich am 16. März 1763[162] eine Cab.-O. an ihn. Darin beschwerte sich der König, daß das Generaldirektorium einen Bericht über die Hüttenwerke einiger Provinzen „dergestalt unordentlich und dunkel gefaßt" habe, daß er „keinen rechten Sinn daraus nehmen" könne. „Ich verlange demnach von Euch, daß Ihr alles darin angeführte recht gründlich und genau examiniren sollet, wie weit solches recht gegründet sei oder nicht, da Ihr dann zugleich dahin sehen sollet, daß Mir demnächst davon ein recht deutlicher und überall verständlicher Bericht geschehen müsse." —

Ein Fachmann auf dem Gebiete des Schulwesens scheint der General-Major von Buddenbrock gewesen zu sein. In den Minuten findet sich eine Cab.-O. an ihn vom 30. Mai 1766.[163] „Ich überschicke Euch hier anliegend einen von dem Kamer-Presidenten von Schöning auf Meiner Ordre zu Anlegung einer Schule vor 48 junge Edelleuthe angefertigten Plan." Friedrich gibt dann seine Intention bekannt und fährt fort: „Ich will also daß Ihr diesen Plan näher examiniren u. nebst dessen remittirung ob derselbe Meiner intention gemäß sey, oder ob annoch etwas dazu gesezet werden mus, Mir anzeigen u. überhaupt Eure Meinung davon Mir überschreiben sollet." Der General scheint dann den Plan geprüft und mit „sehr nützlichen Remarques" versehen zu haben. Denn der König dankte unter dem 11. Juni 1766[164] und versprach, „gewis guten Gebrauch" von der Stellungnahme von Buddenbrock's zu machen. Einige Zeit später, am 19. Juli 1766,[165] überschickte Friedrich dem General ein Gesuch der „Professores der Academie Militaire" „wegen Anweisung deren selbigen destinirten logementer." von Buddenbrock sollte „derselben Gesuch näher examiniren."

Besonders eindeutig und zum Beweise der Ansicht geeignet, daß Einzelbeamte deshalb eingesetzt wurden, weil die Kollegialbehörden versagten, ist eine Cab.-O. vom 23. Oktober 1754[166] an den

161. Vgl. Acta Borussica, Bd. XII, S. 336; Preuß. Urk. II, 79 ff.; Pol. Corresp. XX 179a 3; 190a 3.
162. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 89.
163. Vgl. Rep. 96 B 69 des Geh. St.-Arch.
164. Vgl. Rep. 96 B 69 des Geh. St. Arch.
165. Vgl. Rep. 96 B 69 des Geh. St.-Arch.
166. Acta Borussica, Bd. X, S. 12.

Kammerpräsidenten von Aschersleben. Ein Anonymus hatte dem König u. a. ein Projekt übersandt, Familien auf den Pfarrländern anzusetzen. Bezüglich dieses Punktes hatte der König „resolviret, daß Ihr den General-Directorio von solchen Project keine Kommunication thun, noch solches davon meliren sollet, theils wegen der gewöhnlichen Weitläufigkeit, womit dergleichen Sachen bei solchen tractiret und vielleicht in zwei Jahren nicht zu Ende gebracht werden, theils anderer bewegender Ursachen halber." Es war vielmehr der Wille des Königs, daß von Aschersleben selbst das Ober-Konsistorium benachrichtigen, mit ihm korrespondieren und eine ordentliche Untersuchung anstellen sollte.

Damit ist eine kurze Zusammenstellung von Einzelbeamten gegeben worden, die sämtlich an Stelle von Behörden traten, die kollegial organisiert waren, oder im Rahmen dieser Behörden, losgelöst von deren Gesamtaufgaben, Einzelaufträge übernahmen. Im folgenden Kapitel wird noch diese oder jene Persönlichkeit zu erwähnen sein.

6. *Kapitel: Gründe für die Bevorzugung der monokratischen Verwaltung.*

Aus diesen, in den vorhergehenden Kapiteln zusammengestellten Beispielen ist eine Vorliebe Friedrichs II. zur monokratischen Verwaltung ersichtlich. An Hand von Einzelfällen ist gezeigt worden, daß entweder die Entwicklung zu einer langsamen Aushöhlung von kollegialen Behörden führte oder daß neuerrichtete Behörden bereits monokratisch organisiert wurden, oder aber, daß Einzelpersönlichkeiten die Aufgaben erledigen mußten, die eigentlich zu dem Arbeitsbereich von Kollegialbehörden gehörten. Im Folgenden soll versucht werden, die Gründe darzulegen, die Friedrich zur Bevorzugung von Einzelbeamten veranlaßt haben.

Es liegt sehr nahe, bei der Regieverwaltung auf die französischen Vorbilder hinzuweisen, und tatsächlich hatten ja auch Franzosen diesen Verwaltungszweig aufgebaut. Aber Behörden werden nicht allein wegen ihrer Vorbilder geschaffen. Vielmehr hat derjenige, der ihre Begründung für richtig hält, eigene Vorstellungen von den Dingen. Dies trifft bei Friedrich besonders zu, wie sich aus seinen allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen ergibt. So muß man

mit Tümpel[167] sagen, trotz französischen Einflusses gehen die Neigungen Friedrichs auch sonst in Richtung zum monokratischen Prinzip.

I. Die Arbeitsweise der Kollegien.

Die Gründe muß man, was bisher nicht in genügendem Maße beachtet worden ist, in den Anschauungen Friedrichs über die Arbeitsweise der Kollegien, über die Pluralität an sich, den Wert der Eigenpersönlichkeit und die Zentralisation, sehen. Oben ist zusammenhängend dargestellt worden, daß der König von seinen Beamten Eifer, Geschicklichkeit, Treue und schnell entschlossenes Handeln verlangte. Gerade an Eifer und Schnelligkeit im Handeln schien es aber den Kollegien zu fehlen. Was auch nicht weiter verwunderlich ist, denn die fehlende Schnelligkeit der Entscheidung liegt im Wesen der kollegialischen Verwaltung. So führte auch das Versagen der Kollegien zur Auflösung dieser Behörden. Einen Einzelnen vermochte der König eher zum schnelleren Handeln zu veranlassen, als eine Behörde mit mehreren Mitgliedern, deren eines die Verantwortung auf das andre abwälzen konnte. Zum straffen Aufbau des von ihm zur Grundlage gemachten Prinzips der Zentralisation gehörte für Friedrich der eigenverantwortliche Einzelbeamte. „Und zwar wohl gerade deshalb, weil er (der König) die einzelnen in straffer Abhängigkeit und stärkerer Verantwortung zu halten hoffte und weil er von ihnen erwartete, daß sie mit mehr Initiative nach unten durchgriffen."[168] Hinzu kam, daß tatsächlich z. B. der Minister für Schlesien noch mehr als ein Provinzialminister des Generaldirektoriums der steten Aufsicht und Einrede des Monarchen unterworfen war Was andererseits zur Folge hatte, daß diese Behörden direkter dem König zur Abhilfe in entlegenen Gebieten zur Verfügung standen. Diese Gründe lassen sich aus der am Eingang dieses Abschnittes dargelegten Grundauffassung Friedrich's von der Verwaltungsarbeit ohne weiteres herleiten.

Daß nicht zuletzt die Ansicht des Königs, Mehrere würden die Arbeit verzögern und gäben auch nicht die nötige Sicherheit, daß der beste Schluß gezogen würde, zur Auflösung der Kollegialbehörden beitrug, beweisen folgende Beispiele:

---

167. Die Entstehung, S. 168/169, ähnlich drückt sich Koser, Friedrich, Bd III, S. 199 aus. Vgl. auch Schmidt, Rechtsentwicklung, S. 15.

168. Tümpel, a. a. O.

Bereits die Marginalien Friedrich's zur Instruktion seines Vaters vom 20. Dezember 1722 geißelten die Faulheit des Generaldirektoriums. Zu Art. 1 § 21 der die Versammlungszeit des Kollegiums regelt, schrieb Friedrich: „Wenn Sie fleißig arbeiten, So können sie ihre arbeit des morgens in Curenten Sachen in 3 Stunden verrichten, wenn Sie Sich aber Historien vertzehlen, tzeitungen lesen, So ist der gantze Tag nicht lang genug."[169] Auch die Weitschweifigkeit und fehlende Straffheit in der Arbeit ist dem König bereits aufgefallen. Zu Art. 2 § 5 schreibt er daher: „Sie Sollen nicht durch Particularia ihre tzeit Mit wunderliche Disputen zubringen, und Wan Sie nicht in 6 Minuten vergleichen können, so Sol Sofort Relatio ab Regem gemacht werden."[170] Dieselben Punkte wiederholen sich dann in der Einleitung zur neuen Instruktion. Es gälte, so heißt es da, das Generaldirektorium, welches in vielen Stücken nachlässig geworden sei, aus dem Schlaf zu wecken. Bequemlichkeit, Trägheit, Haß und „esprit de parti" wird der obersten Verwaltungsbehörde vorgeworfen.[171] Im Laufe der folgenden Jahre wiederholen sich diese Aeußerungen in vielen Cab.-O. Cab.-O. In einer Cab.-O. vom 15. Juni 1741[172] an das Generaldirektorium schreibt der König, daß seit geraumer Zeit der Verkauf von Holz aus neumärkischen Forsten befohlen worden sei. Es habe jedoch den Anschein, als solle die Sache in Vergessenheit geraten. Daher „befehle gedachte S. K. Majestät Dero Gdirectorio hierdurch allergnädigst zugleich aber allen (s?) Ernstes, mit dem allerfordersamsten zuberichten, warum von mehr ermeldeter Sache Bishero nichts weiter gemeldet worden ...." sei.

Im April 1753 waren Accisedefraudationen entdeckt worden. Die Kurmärkische Kammer hatte dem Generaldirektorium referiert und dieses die Angelegenheit an das Kriminal-Kollegium zur Beurteilung geschickt. Anfang 1754 war die Sache noch nicht zum Abschluß gekommen. In einer Cab.-O. vom 14. Januar 1754[173] an das Generaldirektorium rügte der König daher, daß diese Behörde „diese Sache auf eine ganz unverantwortliche Weise herumgezogen" habe. Friedrich kam zu folgendem Schluß: „Aus welchen Ursachen und da es dem General-Directorio kein Ernst gewesen, mehrberührte

169. Acta Borussica, Bd. VIII, S. 556.
170. Acta Borussica, Bd. VIII, S. 556.
171. Acta Borussica, Bd. VIII, S. 572/573.
172. Geh. St.-Arch., Rep. 96 B 23.
173. Acta Borussica, Bd. X, S. 12.

Sache abzuthun, S. K. M. resolvirt haben, der Churmärkischen Kammer immediate aufzugeben, sogleich ... ein ... Urtheil ... abzufassen und solches fordersamst an Höchstdieselbe immediate einzusenden."

In der Cab.-O. an von der Horst vom 9. Januar 1765[174] und in der Instruktion für von Siegroth vom 29. Oktober 1765[175] werden die Amtsverrichtungen der Kollegien als „faul und negliegent" bezeichnet.

Ziemlich eindeutig kommt die Ansicht Friedrich's über das Generaldirektorium in Marginalien zum Ausdruck. Das Generaldirektorium hatte in einem Immediatbericht vom 9. Dezember 1767[176] Friedrich ersucht, ein Reglement zu vollziehen. Der König vollzog auch das Reglement, bemerkte aber auf der remittierten Ausfertigung des Berichtes: „das Directorium Schreibet Sich die finger mit Reglementer ab, aber was hilftes, Keine Exesecution ist darhinter, dar denk einer daran, und ist das vornemste." Auf einen weiteren Bericht schreibt der König am 9. April 1771:[177] „Das Directorium weis vihl was überschwemmungen Seindt, Sie lassen got ein guten Man Seindt und wan Sie nuhr lange Schlafen vihl essen und weinig arbeit haben So ist ihm alles gleich. Dieses solle mit güldenen buch Staben in der versamlung des höchst löblichen Directorio geschrieben werden." Friedrich hatte in einer Cab.-O. an das Generaldirektorium vom 12. Februar 1768[178] „die üble Wirtschaft Dero General Directorii mit den Extraordinario" gegeißelt. Am 20. Februar 1768 verteidigt sich das Generaldirektorium. Darauf schreibt Friedrich: „es Wundert mich das Sie solche Liderliche Wirtschaft Excusiren, da habe ich keine Ministers datzu nöthig und darb ich nuhr Liderliche Studenten des geldt an vertrauen, über dehm wohr Sie mir den Kopf zu Tol machen Cassire ich einen Schönen Morgen des gantze Directorium und Stelle eine neue Wirtschaft an."[179]

---

174. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 527.

175. Acta Borussica, Bd. XIII, S. 688. Vgl. auch die Cab.-O. an die Pommersche Kammer vom 14. Dezember 1762 in Acta Borussica, Bd. XII, Seite 597.

176. Acta Borussica, Bd. XIV, S. 401.

177. Acta Borussica, Bd. XV, S. 509.

178. Acta Borussica, Bd. XIV, S. 463 ff.

179. Vgl. zu diesem Punkt weiter die Cab.-O. an von Wedell vom 8. Oktober 1758 in Acta Borussica, Bd. XI, S. 647, Anm. 1; die Cab.-O., Cab.-O. an das Generaldirektorium vom 11. Februar 1759 und 24. Februar 1761 in Acta Borussica, Bd. XII, S. 51 und 359 und vom 1. März und

II. Friedrichs Auffassung vom Wert der Pluralität.

Für die Auffassung von dem Wert der Pluralität ist das Reglement für die Universität zu Halle vom 30. Dezember 1754[180] aufschlußreich. Es heißt darin: „die Erfahrung bei andern Universitäten gelehret, daß es ein Irrthum sei, viele Professores ordinarios zu bestellen, weil bei denen Conciliis nicht allein die vorkommende Sachen ungemein dadurch aufgehalten werden, sondern auch die pluralität der Stimmen nicht allemal den sichersten Ausschlag gegeben, so sollen künftig nur dreizehen dererselben das Concilium academicum formiren ...“

Zusammenfassend kann also gesagt werden, Friedrich, der als absoluter Herrscher mit ungeheuerer eigner Arbeitskraft die Zentralisation aller Verwaltung in seiner Hand erstrebte, hielt zu diesem Zweck die monokratische Verwaltung mit Einzelbeamten, die schneller und gründlicher arbeiteten, für am geeignetsten. Er löste daher das modifiziert kollegialische Prinzip in vielen Fällen durch das monokratische ab, so daß man behaupten kann, er hat das monokratische als das richtigere erkannt. Durch diese Art die Verwaltung aufzubauen, wurde in das althergebrachte preußische Verwaltungsgefüge und dessen Auffassung vom modifiziert kollegialischen Prinzip, wie es unter Friedrich Wilhelm I. seinen stärksten Ausdruck fand, eine Bresche geschlagen.

Zwei Fragen stellen sich bei der Betrachtung der Behördenorganisation unter Friedrich dem Großen entgegen. Entspricht die Zurückdrängung des Kollegialprinzips dem Anfang einer neuen Entwicklung? Oder handelt es sich nur um einzelne Willensentscheidungen eines großen Mannes, der selbst zentralistisch regierte? Im Hinblick darauf, daß bereits mit dem Tode Friedrichs die Bewegung zur kollegialischen Verwaltung hin einsetzte, — was im nächsten

---

12. September 1766 in Rep. 96 B 69 des Geh. St.-Arch. Ferner sei hier noch einmal auf die Cab.-O. an den Kriegsminister von Wedell vom 16. März 1763, die oben in anderem Zusammenhange erwähnt wurde, hingewiesen. Desgleichen ist bereits auf den Aerger des Königs über das weitläufige und langsame Arbeiten des Generaldirektoriums in den Salzangelegenheiten aufmerksam gemacht worden. Vgl. hierzu noch einmal die Cab.-O., Cab.-O. in Acta Borussica, Bd. XI, S. 328 und Bd. XII, S. 38/39.

180. Acta Borussica, Bd. X, S. 162/163.

Abschnitt zu zeigen sein wird – ist festzustellen, daß diese Art der Verwaltung allein auf die Persönlichkeit Friedrichs zurückzuführen ist. Es erscheint auch geradezu als eine Notwendigkeit, daß insbesondere die Beauftragung Einzelner mit Sonderaufgaben ein Ende nahm, sollte nicht der gesamte Verwaltungsaufbau in Verwirrung geraten. Denn die Frage der Zuständigkeit wurde unlösbar, obgleich sie eine Voraussetzung der ordnungsmäßigen Verwaltung ist.

Vierter Abschnitt.

Die Zentralverwaltung zur Zeit nach Friedrich dem Großen.

1. Kapitel: Die Verwaltung unter Friedrich Wilhelm II.

I. Die Wiedereinsetzung des Generaldirektoriums.

Wöllner, auf dessen Schreiben an den späteren König Friedrich Wilhelm II. über die Arbeitsweise Friedrichs II. oben Bezug genommen ist,[1] zog aus seiner Schilderung der Zustände unter Friedrich dem Großen im Hinblick auf die Verwaltung folgende Schlüsse:

War durch die geschilderte Arbeit im Kabinett die schärfste Konzentration theoretisch gewährleistet, so konnte doch praktisch durch den Vortrag der Kabinettsräte vielerlei Einfluß auf den Geschäftsgang genommen werden. Außerdem wurde der König mit Kleinigkeiten überlastet. Deshalb schlägt Wöllner verschiedene Einrichtungen vor, die eine Unterschlagung oder einen verfälschten Vortrag, oder gar eine Unterdrückung von Schriftstücken unmöglich machen sollten. Darüber hinaus beschäftigt er sich in seinem Schreiben aber auch mit der Schaffung der von dem Generaldirektorium losgelösten Behörden, wie z. B. der Regie, und kommt zu dem Schluß, daß diese losgelösten Sonderbehörden die Zahl der Cab.-O. Cab.-O. vermehrten. Er meint daher, S. K. Hoheit wird dereinst um die Hälfte weniger Arbeit haben, wenn sie seine Vorschläge akzeptiert:[2]

„a) Dem General-Direktorio die alte Form unter Friedrich Wilhelm wiederzugeben; so daß die Ministres nicht mehr getrennt arbeiten, sondern alles collegialisch nach den meisten Stimmen in allen Départements gleichförmig arrangiret werden muß. Alsdann gehet die ganze große Maschine ihren geraden sichern Gang ungehindert fort und nur in außerordentlichen Fällen dürfen Anfragen zur Entscheidung des Königs ins Cabinet kommen". Dann macht er den weiteren Vorschlag, wieder alle Zentralbehörden im Generaldirektorium zusammenzufassen.

1. Vgl. S. 54.
2. Hüffer, Kabinettsregierung, S. 505.

Dieser Brief Wöllners ist deshalb von Bedeutung, weil er die Gedankengänge Friedrich Wilhelms II. über den Gang der Staatsgeschäfte auf mehr als einem Gebiet beeinflußte. Schon am 22. August 1786, 6 Tage nach dem Regierungsantritt, verordnete der König, daß im Generaldirektorium die kollegiale Beratungsweise wieder eintreten sollte. Auch daraus ergibt sich, wie stark unter Friedrich dem Großen an Stelle der kollegialischen die monokratische Verwaltungsreform getreten sein mußte. Nach wiederholten Mahnungen kam am 28. September eine neue Instruktion heraus.[3] Diese Instruktion, die das Direktorium in seinen ursprünglichen Zustand, wie er unter Friedrich Wilhelm I. gedacht war, zurückversetzen wollte,[4] erwuchs aus dem richtigen Ermessen des Königs über seine eigene Kraft. Hintze[5] schildert den König als bequemen Genußmenschen, der weder Geistes- noch Willensstärke besaß und vor allem ohne ausdauernde Arbeitskraft war. Der Fehler Friedrich Wilhelms II. war, daß er bei der Wiedererrichtung des Generaldirektoriums die Entwicklung des Landes unberücksichtigt gelassen hatte. Der König hatte erkannt, daß die umfangreiche Kabinettsregierung eben nur ein Mann wie Friedrich II. hatte durchführen können, und versuchte deshalb, zur früheren Einheit der Organisation zurückzukehren. So entließ er de Launay und schloß die Regie wieder direkt dem Generaldirektorium an. Mit der oben genannten Instruktion löste er teilweise die Fachdepartements auf (z. B. das Forstdepartement) und wies die bestehen bleibenden an, alle Sachen von allgemeinem Interesse mit den Provinzialdepartements in kollegialer Form zu erledigen.[6] Eine gleiche Trennung in wichtige und technische Dinge nahm er in den Provinzialdepartements vor. Nur die wichtigeren Dinge sollten Gegenstand der kollegialen Beratung im Plenum sein.[7] Es stand über den Provinzial- und Fachdepartements damit ein sogen. Generaldepartement. Dem König aber waren allein die Beschlüsse der Mehrheit und nur in Ausnahmefällen auch die abweichenden Ansichten vorzutragen.[8]

3. Hüffer, a. a. O., S. 61; Philippson, Geschichte, Bd. I, S. 164, 166. Die Instruktion sowie eine nähere Anweisung vom 8. Dezember 1787 ist bei Philippson, Bd. II, S. 307 ff. abgedruckt. Danach wird zitiert.

4. Meier, Reformen, S. 20; Einflüsse, II, S. 159; Hintze, Hohenzollern, S. 408.

5. Hohenzollern, S. 405.

6. Instruktion I, § 1.

7. Instruktion I, § 7.

8. Vgl. dazu Hintze, Hohenzollern, S. 408; Hüffer, a. a. O., S. 61 ff.

Es kann nicht näher untersucht werden, ob tatsächlich nicht einige (Wöllner, Bischoffswerder) die Verwaltung in der Hand hielten. Die Organisation der Verwaltung war kollegialisch.

II. Die Gründe der kollegialischen Organisation des Generaldirektoriums.

Die Instruktion gibt in I §§ 2, 3[9] selbst Antwort auf die Frage, was, abgesehen von dem Wissen des Königs um seine eigene Schwäche, Friedrich Wilhelm II. veranlaßt hat, das Generaldirektorium wieder in seiner alten Form zu organisieren. Es heißt in § 2: „Da das General-Direktorium dazu angeordnet und bestellt ist, daß solches sämtliche Cameral- und Finanzangelegenheiten des Staats, mithin die dahin gehörigen Policey-, Militär-, Commerzien-, Manufaktur- und Cameral-Justiz-Sachen, auch die bisherige Concurrenz bey den Landes-Hoheits- und Grenz-Sachen, Allerhöchst Dero Vorschriften gemäß, nach gleichförmigen Grundsätzen, sowohl für das Landesherrliche Interesse als die Wohlfahrt des Landes und der Unterthanen aller Classen, verwalten soll: so entstehet daraus die natürliche und nothwendige Folge: daß alle dahingehörige Geschäfte in einer richtig bestimmten Einförmigkeit und völligen Uebereinstimmung zu dem ganzen und allgemeinen Endzwecke des Dienstes, gemeinschaftlich erwogen, beurtheilt und bearbeitet werden müssen, damit nicht durch einseitiges Verfahren, einzelner und abgesondeter Departements des General-Direktorii in Angelegenheiten, welche auf das allgemeine Interesse des Staates und der Unterthanen, oder auf das besondere Verhältnis dieser oder jener Provinz des Landes, Einfluß und Beziehung haben, dem wahren Endzweck der Staats-Wirthschaft und des Dienstes Nachtheil und Schaden zugezogen werde."

Die Gleich- und Einförmigkeit der Entscheidungen zum Wohle des Staates waren das Ziel, das mit der Instruktion und letzten Endes mit der kollegialischen Organisationsform erreicht werden sollte.[10] Unter diesen Gesichtspunkten hat der König[11] „die bishe-

9. Philippson, a. a. O., S. 310, 311.

10. Diese Auffassung wird in der Instruktion II, § 1 (Philippson, S. 333) noch einmal wiederholt. Desgl. in § 1 der Anweisung vom 8. Dezember 1787 (Philippson, S. 357, 358). Vgl. auch § 14 daselbst (Philippson, S. 365).

11. Instruktion I, § 3.

rigen Instruktionen ..., als die von Dero Höchstseligen Herrn Großvaters, Königes Friedrich Wilhelm Majestät glorwürdigsten Andenkens vom 20. Dezember 1722, ingleichen die von des Höchstseligen Königs Friedrichs II. Majestät glorwürdigsten Andenkens unterm 20. May 1748 ertheilte, mit genauester Aufmerksamkeit nachgesehen und erwogen," und hat dann selbst die Instruktion verfaßt. Soweit sich aus der neuen Instruktion nichts anderes ergibt, sind in II § 46 die alten Instruktionen ausdrücklich erneuert und bestätigt. Und damit wurde tatsächlich das Generaldirektorium für die wesentlichen Dinge kollegialische Behörde.

2. Kapitel: Die Stein-Hardenberg'schen Reformen.

I. Die Reformbestrebungen Friedrich Wilhelms III. bis 1806.

Ehe wir auf die Reformen Steins und Hardenbergs eingehen, müssen wir kurz die Reformbestrebungen Friedrich Wilhelms III. vor 1806 streifen. Das ist umso mehr notwendig, als es verfehlt ist, anzunehmen, die Aenderungen der Verwaltungsorganisation in den Jahren 1806—1815 seien urplötzlich aus dem verlorenen Krieg erwachsen. Sie sind vielmehr durch viele tatsächliche und von verschiedenen Staatsmännern vorgeschlagene Reformen eingeleitet worden. Der Hauptgrund zu den Vorschlägen lag — und das traf für Friedrich Wilhelm III. ebenso zu, wie für Friedrich Wilhelm II. — in der Unzulänglichkeit derer Regierungsweise. Die Kabinettsräte Mencken, Beyme und Haugwitz waren vortragende Räte, sie übten den wesentlichen Einfluß aus.[12] Die Erkenntnis nun, daß diese Einflußnahme Einzelner das Hauptübel des Verfalls darstellte, war der Grund zu der Aenderung und den Aenderungsvorschlägen.

Zu Beginn der Regierung, am 9. Februar 1798, wurde durch den König eine Finanzkommission eingesetzt.[13] Diese Kommission hatte aber nicht allein die Finanzverwaltung, wie es in der Einleitung heißt, zu überprüfen, sondern darüber hinaus auch „an wohl die alte als neuere Instruction dieses conzentrirten Staats-Collegii (gemeint ist das Generaldirektorium) nochmals revidiren und mit ihren An-

12. Hintze, Staatsministerium, S. 408.

13. Die entsprechende Instruktion abgedr. bei Behre, Statistik S. 365 ff., wonach im Folgenden zitiert wird.

merkungen begleitet mir vorzulegen."[14] Schon in dieser Instruktion, die in 32 Punkten der Kommission die zu untersuchenden Materien nennt, tritt in § 3 die Auffassung des Königs über die beste Behördenorganisation zutage. Es heißt da: „Obzwar der Dirigens (gemeint eines Departements) den Ton angiebt und ihm keine Difficultaeten gemacht werden müssen ..." Darin kann schon die Andeutung einer monokratischen Verwaltung liegen. Trat in dieser Instruktion schon die Ansicht des Königs zutage, was reformiert werden müßte, so fanden die Reformen teilweise ihren Niederschlag in der Instruktion vom 9. März 1798, die in den Geschäftsgang des Generaldirektoriums eingriff. Der Kernpunkt dieser Anordnung ist, daß die durchaus kollegialische Behördenorganisation in Richtung auf die monokratische durchbrochen wird. Die Departements-Chefs hatten in gewissen Grenzen eine gesetzliche Selbständigkeit und ausschließliche Verantwortlichkeit. Allerdings wurde für die wichtigen Dinge eine kollegiale Plenarsitzung beibehalten.[15] Der Gedanke der monokratischen Verwaltung wiederholt sich in verschiedenen Denkschriften aus dieser Zeit.[16]

II. Stein und Hardenberg und die Zustände in der Verwaltung.

Es ist üblich, die Epoche der Erneuerung des preußischen Staates nach dem Frieden zu Tilsit als die Zeit der Stein-Hardenbergschen Reformen zu bezeichnen. Diese Benennung ist in doppelter Hinsicht verfehlt. Niemals haben die beiden Staatsmänner gleichzeitig an führender Stelle im Staate gewirkt. Außerdem aber bildeten beide in ihrer politischen Grundauffassung große Gegensätze. Drews[17] warnt z. B. davor, Stein—Hardenberg in einem Atemzuge zu nennen, dies sei, „wie wenn man Feuer und Wasser miteinander vereinigen wolle." Die Möglichkeit der Gegensätze in den Anschau-

14. Vgl. § 5 der Instruktion, siehe außerdem Hintze, Reform, S. 415; auch Hist. Aufsätze, Bd. 3, S. 31; Riedel, Haushalt, S. 200.

15. Hintze, Reform, S. 433; auch Pol. Aufsätze, Bd. III, S. 49; Tümpel, Einheitsstatt, S. 242; Meier, Einflüsse, Bd. II, S. 160.

16. Vgl. die bei Wittichen, Kabinett, S. 245 ff. abgedr. Denkschrift des Freiherrn von Gentz, bes. S. 249; sowie den Entwurf für eine Immediateingabe Altensteins bei Müsebeck, Reformbestrebungen, S. 133 ff. Auf diese Eingabe wird wegen des Vorschlags Steins hierzu unten eingegangen werden.

17. Verwaltungsreform, S. 106.

ungen der beiden Männer ist durch die Zeitverhältnisse bedingt. Mit Friedrich dem Großen hatte das absolute Herrschaftssystem seinen Höhepunkt erklommen und gleichzeitig überschritten. Seine Nachfolger herrschten auch noch absolut, und doch begann unter ihrem Regime die Umgestaltung des absoluten Staates. Man hat darin, daß sich zur Zeit Friedrich Wilhelms II. und Friedrich Wilhelms III. zwischen den König und die Zentrale der Verwaltung das sogen. Kabinett eingeschoben hatte, bereits das Ende des absoluten Staates gesehen, da der Wille des Königs nicht mehr allein für die Staatsführung maßgebend gewesen sei.[18] Das ist nicht richtig. Auch Friedrich der Große hat aus dem Kabinett regiert. Selbst wenn man berücksichtigt, daß die Nachfolger nicht aus, sondern mit dem Kabinett regierten, so blieb das Kabinett doch das beratende Organ. Wenn darüber hinaus tatsächlich dieser oder jener Kabinettsrat besonderen Einfluß hatte, so blieb doch auch ihm gegenüber immerhin der Wille des Königs maßgebend. Dazu kommt, daß die Könige nicht daran dachten, die absolute Regierungsweise aufzugeben, wie sich aus allen den Willensäußerungen zeigt, aus denen sich ergibt, daß sie immer nur beratende Gremien neben sich sehen wollten. Von Bedeutung für das Ende des Absolutismus wird die Bildung von Volksvertretungen, auf die noch einzugehen sein wird.

Die Frage des 19. Jahrhunderts war: was ist an die Stelle der Staatsform Friedrichs des Großen zu setzen? Es gab die Möglichkeit der Anknüpfung an die französischen Vorgänge. Man konnte aber auch an das bisher in der preußischen Verwaltung Entwickelte anknüpfen und es in moderne Formen gießen. Da, wie schon angedeutet, mit den Reformgedanken und den Reformen der absolute Staat zumindest gedanklich abgetan wurde, ist es erforderlich, auf die Einstellung der beiden führenden Staatsmänner Stein und Hardenberg zu Staat und Volk einzugehen.

III. Die Auffassung der beiden Staatsmänner von der Verwaltung.

Steins Reformgedanken gingen von zwei Punkten aus: das Volk sollte am Staat interessiert werden, und die Verwaltung vom Kabinett losgelöst in einem Staatsrat zusammengefaßt werden. Mit der Idee des Staatsrats stellte Stein dem König die geschlossene Front der Minister gegenüber. Daraus sprach das individualistische

18. Zorn, Gesamtministerium, S. 70.

Selbstbewußtsein seines Zeitalters[19] und gleichzeitig die gedankliche Annäherung an englische Verhältnisse.[20] Damit ist zu dem Streit, ob Stein englische oder französische Verhältnisse sich zum Vorbild genommen hat, bereits Stellung genommen. Es ist richtig, wenn Botzenhart[21] sagt, „alles, was wir über die Wesensart, Weltanschauung und Staatsauffassung Steins erfahren, zeige ihn als einen zur Aufklärung im Gegensatz stehenden Menschen." Und wenn in Steins[22] eigenen Werken zu lesen ist, daß es Rousseaus Gesellschaftsvertrag, der dem Volk die Souveränität gibt und die Regierung einer vom Volke widerrufbaren Kommission, durchaus an der Anwendbarkeit fehle, „denn der allgemeine Wille eines zahlreichen Volkes bedarf der Leitung der veredelten aus ihm, bedarf eines Organs", auf der anderen Seite aber seine Vorschläge zur Volksrepräsentation betrachtet werden, so ist es richtig, was Meier ausführt:[23] Bei den Plänen wegen der Herstellung einer konstitutionellen Verfassung sei es Stein niemals um eine Teilung der Staatsgewalt zwischen König und Volksvertretung gegangen, sondern immer nur um eine Beschränkung der monarchischen Allgewalt in Sachen der Gesetzgebung und der Steuern, um eine Erneuerung der altständischen Verfassung. Aber eben doch um eine Beschränkung der absolutistischen Allgewalt. Man kann weiter feststellen, Stein hatte eine Vorliebe für das englische Wesen und eine ausgesprochene Abneigung gegen Frankreich.[24] Zusammenfassend ist zu sagen:[25] Stein wollte an die Stelle der alten Geburtsstände die Rechtsgleichheit der modernen bürgerlichen Gesellschaft, aber nicht die unterschiedlose Masse souveräner Einzelmenschen, sondern eine neue gerechtere Gliederung der Gesellschaft, „eine junge auf dem Gedanken der politischen Pflicht ruhende Aristokratie aufbauen. Doch mit der Thatkraft des Neuerers verband er eine tiefe Pietät für das histo-

19. Winter, Stein, S. 120, 121.
20. Ritter, Stein, Bd. I, S. 150 f.
21. Reformideen, S. 18.
22. Staatsgedanken, S. 118.
23. Einflüsse, II, S. 209.
24. Siehe auch Ritter, Stein, Bd. I, S. 145 ff. mit eingehender Begründung; Botzenhart, a. a. O., S. 237, 246; von Arnim, Deutschlands Erwecker, S. 99; Elster, Stein, S. 23. Vgl. bes. den Streit zwischen Lehmann, Stein, Bd. II, S. 84 ff., der französische Beeinflussung annimmt, und von Meier, Einflüsse, Bd. II, S. 209 ff., der für Steins Weltanschauung engl.-germanische Vorbilder sieht.
25. Treitschke, Deutsche Geschichte, Bd. I, S. 273 ff.

risch Gewordene, vor Allem für die Macht der Krone. Eine Verfassung bilden, sagte er oft, heißt das Gegenwärtige aus dem Vergangenen entwickeln. Dem begehrlichen revolutionären Sinne, der von dem Staate unendliche Menschenrechte heischte, trat das strenge altpreußische Pflichtgefühl entgegen."[26]

Hardenberg war zuerst Diplomat. In Verwaltungssachen war er bei weitem nicht so gründlich unterrichtet wie Stein. Deshalb sind die Reformen in der Verwaltungsorganisation auch nach dem Abgang Steins und zumindest nach dem Tode Hardenbergs, auf die von Stein vertretenen Grundsätze teilweise zurückzuführen. Hardenberg stand auf dem Standpunkt der französischen Revolution, dergestalt, daß er nicht selten von den Aristokraten als Jakobiner bezeichnet worden ist.[27] Hardenberg wollte die Ideen der französischen Revolution auf Preußen übertragen.[28] Er sagte, durch Festhalten am Alten bekämpfe man die Revolution nicht, sondern befördere sie vielmehr. Die Gewalt der revolutionären Grundsätze sei so groß, daß der Staat, der sie nicht annehme, entweder seinem Untergang oder der erzwungenen Annahme derselben entgegengehe. Er bezeichnete geradezu als Ziel der Reformen „demokratische Grundsätze in einer monarchistischen Regierung."[29] Gleichsam den Höhepunkt der liberal beeinflußten Ideenwelt dieses preußischen Staatsmannes bilden dessen Ansichten über das Heer. Schlug Hardenberg doch die Wahl der Führer und Unterführer durch deren Untergebene vor![30] Man kann zusammenfassend über die beiden Reformatoren sagen: Stein war der konservative Altpreuße aus der englisch-germanischen Ideenwelt, Hardenberg der Liberale.[31]

IV. Die Reformvorschläge Steins und Hardenbergs.

Wenn wir auf die Reformvorschläge Steins und Hardenbergs eingehen, so soll damit noch nicht die endgültige Form der Verwaltung erörtert werden.[32] Diese Untersuchung wird sich erübrigen,

26. Vgl. auch Giese, a. a. O., S. 108.
27. Preußische Staatsmänner, S. 17.
28. Siehe dazu Meier, Reformen, S. 147.
29. Treitschke, Deutsche Geschichte, I, S. 279.
30. Meier, Reformen, S. 148.
31. Vgl. von Gneist, Gesamtministerium, S. 439 f.; Delbrück, Aufsätze, S. 195 und von Bassewitz, Kurmark, 1809/10.
32. Siehe dazu besonders Hintze, Staatsministerium.

da die endgültigen Formen der Zentralbehörden in einer Zeit geschaffen wurden, die nicht mehr zum absoluten Preußen gehörte. Es handelt sich vielmehr bei der Erörterung darum, die Gründe, die Stein und Hardenberg zu ihren Reformplänen veranlaßten, klarzulegen.

Infolge des preußisch-französischen Krieges waren die obersten Staatsbehörden aufgelöst. Es bestand zur Zeit der Ernennung Steins nur eine Immediatkommission, zu der es auf Vorschlag Hardenbergs kam.[33]

a) Die Gedanken Stein's zur Verwaltungsreform.

Stein hatte seine Reformgedanken in der sogen. Nassauer Denkschrift[34] „Ueber die zweckmäßige Bildung der Obersten und der Provincial-, Finanz- und Polizey-Behörden in der Preußischen Monarchie, von Junius 1807" niedergelegt. Er hat seine Vorschläge über die Reorganisation der Zentralbehörden nicht mehr selbst durchführen können. Er wurde am 24. November 1808 entlassen, nachdem der König eine vom gleichen Tag datierte „Verordnung die veränderte Verfassung der obersten Verwaltungs-Behörden in der preußischen Monarchie betreffend[35]" Stein vollzogen „übermachte".[36] Allerdings mit der Maßgabe, daß die Ausführung ausgesetzt bleiben solle. Diese Verordnung, die die erste ausdrückliche Reform der Zentralverwaltung darstellt, war durch Stein veranlaßt. Bei seinem Abgang legte Stein weitere Reformgedanken in seinem sogen. politischen Testament vom 29. November 1808 nieder.[37] Die erwähnte Verordnung des Königs trat dann unter diesen Gesichtspunkten überarbeitet am 16. Dezember 1808 in Kraft.[38]

Das Ziel der Reformen Steins war ein doppeltes: Kraft und Einheit der Staatsverwaltung und Anteil der Bürger an der Verwal-

---

33. Bornhak, Rechtsgeschichte, S. 328; Pertz, Stein, II, S. 10; Meier, Reformen, S. 157; Ernst, Denkwürdigkeiten, S. 118.

34. Abgedr. bei Pertz, Stein, I, S. 415 ff., wonach auch im Folgenden zitiert. Vgl. zu der Denkschrift Lehmann, Stein, II, S. 65 ff.

35. Abgedr. bei Pertz, Stein, II, S. 689.

36. Aus einem Schreiben des Königs vom gleichen Tage, abgedr. bei Pertz, Stein, II, S. 299; siehe dazu Ziegler, Stein, S. 41.

37. Pertz, Stein, II, S. 309 ff.

38. GS. 1808/10, S. 361; von Bassewitz, Kurmark, 1806/08, Bd. I, S. 476 ff.

tung.[39] Der zweite Punkt interessiert im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht weiter.

In der Einleitung zur Nassauer Denkschrift nimmt Stein auf einen Aufsatz de dato Berlin, April 1806 Bezug. Dieser Entwurf zu einem Immediatbericht „Darstellung der fehlerhaften Organisation des Kabinetts und der Notwendigkeit der Bildung einer Ministerialkonferenz" ist, wie Winter[40] an Hand der Akten der preußischen Archivverwaltung nachweist, in zwei Fassungen vorhanden. Die eine stammt aus dem April 1806,[41] die andere, eine eigenhändige Reinschrift, aus dem Mai 1806.[42] Die Gedankengänge sind in beiden Entwürfen dieselben. Stein verlangt Aufhebung der neuen Staatsbehörde, des Kabinetts, weil diese zwar alle Gewalt, aber keine Verantwortung habe und außerdem der König von den obersten Staatsbeamten abgeriegelt sei und vollständig einseitige Beschlüsse fasse. An Stelle des Kabinetts schlägt er vor, daß „eine unmittelbare Verbindung zwischen dem König und den obersten Staatsbeamten wieder hergestellt werde, daß die Personen, welche den Vortrag der Staatsgeschäfte zur endlichen Entscheidung bei dem König haben, gesetzlich und öffentlich hierzu berufen, ihre Versammlungen zweckmäßig organisiert und mit Verantwortlichkeit versehen werden." Er teilt die Staatsgeschäfte in 5 Abteilungen ein. „Jeder dieser Geschäftszweige würde einem Minister anvertraut werden, der in dem versammelten Rat die zu seinem Geschäftskreis gehörigen Angelegenheiten dem König vorträgt und nach erfolgter Abstimmung sämtlicher Mitglieder des Geheimen inneren Staatsrats entscheidet der König." Die oberste Behörde, so wie sie sich Stein dachte, war also modifiziert kollegialisch. Die Gründe, die Stein zu dem Vorschlag einer modifiziert kollegialischen Verwaltung veranlaßten, finden sich an verschiedenen Stellen seiner Schriften. So heißt es im oben erwähnten Bericht vom April 1806 „Das regelmäßige und öftere Versammeln der Minister ist nötig, damit die Ge-

39. Meier, Reformen, S. 121; Zorn, Gesamtministerium, S. 71; Stein sagt selbst im Politischen Testament (Pertz, II, S. 309): In der Verwaltung des Inneren setzte ich mein Ziel. Ebenso im Organisationsplan vom 23. November 1807, bei Pertz, II, S. 642.

40. Reorganisation, S. 4.

41. Abgedr. bei Pertz, Stein, III, S. 331 ff.

42. Abgedr. bei Ranke, Denkwürdigkeiten, V, S. 368 ff., sowie Winter, a. a. O.

schäfte gemeinschaftlich und nicht einseitig, nach übereinstimmenden Grundsätzen und nicht nach zufälligen momentanen Ansichten und Einfällen bearbeitet werden." Desgleichen sagt Stein in seinen Pro Memoria zu einer Denkschrift Altensteins:[43] „... Und die collegialische Behandlung sichert einen stäteren Gang, der frei von Uebereilungen ist, und bewürkt eine größere Mannichfaltigkeit in den Ansichten."

Stein ging also von denselben Grundsätzen aus, wie Friedrich Wilhelm I. und Friedrich Wilhelm II.: Einförmig- und Gleichförmigkeit der Verwaltung sowie gründliche Erwägung der einzelnen vorzutragenden Sachen. Diese Grundsätze wurzelten in der altpreußischen Beamtenauffassung Steins, die die Festigkeit des Staates gewährleistet sehen wollten. Man kann ohne weiteres die von Stein vorgeschlagene Form der Organisation nach den angeführten Stellen und aus der Aeußerung Steins, daß Gegenwärtiges aus Vergangenem geschaffen werden müsse, auf dessen konservative Haltung zurückführen. Die von Stein bevorzugte modifiziert kollegialische Verwaltung kehrt in mehreren anderen Aeußerungen wieder. In einem Schreiben an den König aus dem Jahre 1806[44] heißt es, der Beruf des Ministers wäre hoffnungslos, wenn nicht durch Wiederbelebung des Staatsrats (gemeint ist der 1604 gegründete) „dem Ganzen der Geschäfte Einheit und Kraft wiedergegeben würde."

Auch in dem Entwurf zur Umorganisierung der Verwaltungsbehörden vom 14. Dezember 1806,[45] die gemeinsam von Stein, Rüchel und Hardenberg dem König überreicht wurde, und der am 19. Dezember (nicht wie Zorn[46] sagt, am 16. Dezember) teilweise in Kraft gesetzt wurde, ist von einem „Cabinetts-Ministerium" die Rede. Vor dieses Ministerium sollen „alle Gegenstände ohne Ausnahme en dernier Ressort gehören." Alle Dinge „wo es auf Grundsätze ankommt, nach denen verfahren werden soll, müssen von den Ministern gemeinschaftlich erwogen werden, dem König vorgetragen und den höchsten Befehlen gemäß das weitere besorgt werden."[47]

---

43. Bei Pertz, II, S. 31 ff.

44. Abgedr. bei Pertz, Stein, I, S. 363 ff.

45. Abgedr. bei Pertz, Stein, I, S. 377 ff.; siehe auch Ranke, Denkwürdigkeiten, IV, S. 104 ff.

46. a. a. O., S. 72.

47. Pertz, Stein, I, S. 380; vgl. auch das oben erwähnte Pro Memoria Steins. Die vom König auf Grund des vorgelegten Entwurfs erlassene Order vgl. bei von Bassewitz, Kurmark, 1806/1808, Bd. I, S. 351 f.

Hieraus folgt die modifiziert kollegialische Behördenorganisation mit aller Deutlichkeit. Die Beschlüsse bedurften der Bestätigung.

Es sei weiterhin auf einen von Stein am 23. November 1807 überreichten vorläufigen Organisationsplan zur obersten Leitung der Geschäfte hingewiesen.[48] Die oberste Leitung sollte durch alle Hauptorgane der Ausführung gebildet werden, die sich „berathend concentrieren". Und zwar war das Plenum so gedacht, daß es von „sämtlichen Ministern mit den Geheimen Staatsräthen formiert wurde, wobei letztere ein votum curiatum" haben sollten. Aus dem letzten Halbsatz ergibt sich, daß die Entscheidung durch Abstimmung erfolgen sollte. Die Bestätigung lag beim König selbst. Das ergibt sich aus den Worten des politischen Testaments: Nur der König sey Herr, *in soweit* diese Benennung die Polizeigewalt bezeichnet.

b) Die Gedanken Hardenbergs zur Verwaltungsreform.

Hardenberg hatte, wie vom Stein, bald nach der Schlacht bei Preußisch-Eylau beantragt, den Einfluß der Kabinettsräte zu beschränken.[49] Theoretisch hat er seine Gedanken in der sogenannten Rigaer Denkschrift „Ueber die Reorganisation des Preußischen Staats" vom 12. September 1807[50] niedergelegt. Wie schon oben ausgeführt, lag Hardenbergs Stärke nicht auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. Er schloß sich vielmehr in Fragen der Organisation der Verwaltung den Ansichten seines Hauptratgebers, des Geheimen Oberfinanzrates von Altenstein an. von Altenstein hat unter dem 11. September (oder 20. Juli) 1807 eine Denkschrift: Ueber die Leitung des preußischen Staates verfaßt.[51] Wegen der Einflußnahme von Altensteins auf Hardenberg ist auf diese Schrift einzugehen. von Altenstein stand unter dem Einfluß der französischen Revolution. Unter diesem Gesichtspunkt betrachtete er die Verfassung Preußens und fand, daß diese „weit hinter den Fortschritten des Zeitgeistes" zurückgeblieben sei. Ziel einer Aenderung müsse die Vereinigung der Kräfte aller zu einem Zweck mit

48. Abgedr. bei Pertz, Stein, II, S. 642 f.

49. von Bassewitz, Kurmark, 1806/1808, Bd. I, S. 379.

50. Abgedr. bei Winter, a. a. O., S. 302 ff., wonach zitiert wird, und bei Ranke, Denkwürdigkeiten, Bd. IV, Anh. S. 1—108; Hardenberg, III, S. 363 ff.

51. Abgedr. bei Winter, a. a. O., S. 364 ff.

der möglichsten persönlichen Freiheit eines Jeden sein. Als obersten Grundsatz für die Aenderung der „Geschäftspflege" — so bezeichnete von Altenstein die Verwaltungsorganisation — stellte er die möglichste Einheit in der Beratung, Leitung und Ausführung auf. Die Leitung der Gesamtorganisation wollte er einem Mann übertragen wissen, „welcher richtige Ideen über Geschäftspolizei und -politik hat und Kenntnisse des Landes und der Individuen soweit besitzt, daß er diese Ideen zur Ausführung bringen kann".[52] Er stellte sich dann weiter die Frage, ob der Zustand, wie er zur Zeit der Abdankung Hardenbergs und der Ernennung Steins bestand — nämlich der ausschließliche Vortrag aller Staatsgeschäfte bis auf die Militärangelegenheiten durch Hardenberg allein, und damit faktisch Beseitigung der Kabinettsregierung[53] — fortbestehen sollte, indem man „dem Ganzen noch die erforderlichen Bestimmungen (gäbe), welche damals (nach Preußisch-Eylau, 8. Februar 1807) die Kürze der Zeit und die Lage der Dinge nicht gestatteten" und den Zustand dauernd und vollkommen wirken ließ, oder ob „sogleich zur Bildung eines zusammengesetzten Staatsrats, zwar nach den nämlichen Grundsätzen eingerichtet, allein doch aus mehreren Ministern bestehend, zu schreiten sein dürfte." von Altenstein sprach sich dann für die erstere Ansicht aus, aus Gründen der Einheit und der Zeitnotwendigkeit. Im Endpunkt schwebte aber auch von Altenstein ein Ministerrat vor, — eine Tatsache, die Zorn[54] übersieht. von Altenstein äußerte sich nämlich folgendermaßen:[55] „Die Verfolgung dieses Planes (Einsetzung eines Premierministers) ist an sich der sicherste Uebergang zu einem zusammengesetzten Staatsrat, welcher sich jeden Augenblick mit wenig Schwierigkeiten nach dem Bedürfen wird bilden lassen." von Altenstein wünschte also, für den Augenblick, einen Premierminister, der alle Administrationszweige in sich vereinigte, mit anderen Worten: er hielt die monokratische Organisationsform für die Uebergangszeit am besten.

Dieser Auffassung von Altensteins schloß sich Hardenberg in seiner Denkschrift an. Er schrieb:[56] „Die Frage, ob der König für seine Beratung und zur Leitung als oberste Behörde einen ersten

52. Winter, a. a. O., S. 521.
53. Vgl. dazu Hintze, Staatsministerium, S. 414 ff.
54. a. a. O., S. 75.
55. Winter, a. a. O., S. 523.
56. Winter, a. a. O., S. 357 f.; vgl. auch Ranke, Denkwürdigkeiten, Bd. IV, Anh., S. 90 f.

Minister oder ein Conseil anstellen solle, entscheidet sich nach meiner Ueberzeugung in der gegenwärtigen Lage des Staats, wo es so sehr auf Kraft und Einheit ankommt, damit die Wiederherstellung ohne die Hindernisse, welche Verschiedenheit und Beschränktheit der Ansichten oder Handwerksneid in den Weg legen, schnell erfolge, ganz für einen Minister, der auf das Ganze wirke ... Findet man in der Folge die Einrichtung eines Staatsrats aus mehreren Ministern besser, so läßt sie sich ohne Störung der Maschine bald bewirken." Neben dem Titel Premierminister hielt Hardenberg auch die Bezeichnung „Staatskanzler" für sehr zweckmäßig. Hardenberg entschied sich also für die monokratische Verwaltung. Entscheidender Gesichtspunkt war ihm, daß durch die Organisation die Kraft und die Einheit des Staates am besten gewährleistet erschien.

Es sei auch noch auf die gleichlautende Ansicht über die „Reorganisazion des Staats, oder vielmehr die Wiedererstehung desselben aus dem Grabe" des Kabinettsrats Beyme vom 3. Oktober 1807 erwähnt, der bei der Ernennung Steins gehen mußte. Auch dieser hielt die monokratische Verwaltung für die beste. „Denn die Berathung mit Mehreren erzeugt Aufenthalt, und bei Verschiedenheit der Meinungen ... Mängel des Zusammenhangs."[57] Beyme hatte schon im März 1807 dem König eine monokratisch organisierte Behörde unter Hardenberg vorgeschlagen.[58]

V. Das Ende des Absolutismus.

Nach diesen theoretischen Erörterungen der führenden Persönlichkeiten der damaligen Zeit über die beste Organisationsform soll nunmehr die tatsächliche Reorganisation behandelt werden, und zwar zunächst die der Entwicklung der Verwaltungsbehörden bis zur endgültigen Einsetzung des Staatsrats im Jahre 1817. Die in diesem Zeitabschnitt erlassenen Verordnungen und Gesetzesentwürfe fallen bereits in den Ausgang der absolutistischen Epoche. Es finden sich in dieser Zeit nicht nur die Ansichten führender Köpfe über den absoluten Staat, sondern schon die ersten gesetzlich fixierten Ansätze zu einer Volksvertretung, die allerdings in der umfassenden Form eines Parlaments, wie es nach der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 entstand, nicht zusammengetreten ist, und die außerdem nur beratenden Charakter haben sollte. Kann

57. Abgedr. bei von Bassewitz, Kurmark, 1806—1808, Bd. I, S. 454 ff.
58. von Bassewitz, a. a. O., S. 380.

auch von einer ausdrücklichen Beschränkung der freien Willensbetätigung des Königs im Hinblick auf die Regierung und Verwaltung des Staates noch nicht die Rede sein, so ging der absolute Gedanke Friedrichs des Großen — der König ist der Kopf, der für den Körper, das Volk, denkt und handelt — seinem Ende entgegen; es begann der Gedanke einer Volksvertretung bei der Regierung Fuß zu fassen.

In einer Verordnung vom 24. November 1808[59] heißt es in Abs. III: Die Nation erhält eine ihrem wahren Besten und dem Zweck angemessene Teilnahme an der Regierungsverwaltung, indem dem ausgezeichneten Talent in jedem Stand und Verhältnis Gelegenheit eröffnet wird, zum Besten der Verwaltung davon Gebrauch zu machen und indem neu angeordnete Stände des Reichs und deren Repräsentanten zu Beratungen allein oder gemeinschaftlich mit Staatsdienern zugezogen werden. Ersteres in verfassungsmäßig gebildeten ständischen Versammlungen, letzteres in den untergeordneten Behörden des Staats.

Aus dieser Verordnung ergibt sich, daß der König eine Beteiligung der Stände an der Verwaltung und die Organisation der Stände beabsichtigte. Diese Gedankengänge von einer beratenden Körperschaft wiederholen sich in mehreren Verordnungen, bis eine Kommission zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs, eine Volksrepräsentation betreffend, im Jahre 1815 eingesetzt wurde.

In dem „Edikt über die Finanzen des Staats und die neuen Einrichtungen wegen der Abgaben usw. vom 27. Oktober 1810"[60] heißt es u. a., daß „Wir Uns vorbehalten, der Nation eine zweckmäßig eingerichtete Repräsentation sowohl in den Provinzen, als für das Ganze zu geben, deren Rath Wir gern benutzen und in der Wir nach Unsern landesväterlichen Gesinnungen gern Unsere getreuen Unterthanen die Ueberzeugung fortwährend geben werden, daß der Zustand des Staates und der Finanzen sich bessern und daß die Opfer, welche zu dem Ende gebracht werden, nicht vergeblich sind." Der König ging in diesem Fall noch einen Schritt weiter als in der Verordnung vom 24. November 1808. Er wollte sich nicht allein des Rates dieser Repräsentation bedienen, sondern er erklärte sich auch bereit, vor ihr Rechenschaft über den Zustand im Staate abzulegen. Eine Tatsache, die bei Friedrich dem Großen unmöglich gewesen wäre.

59. GS., S. 59 ff.
60. GS., S. 25 ff.

Im Zusammenhang mit dem Edikt vom 27. Oktober 1810 steht das „Fernerweite Edikt über die Finanzen des Staates und das Abgabesystem vom 7. September 1811."[61] Für die Regelung der Finanzen war eine Generalkommission gebildet worden. In § 13 IV der Verordnung vom 7. September 1811 ist die Beteiligung der Stände einer jeden Provinz an dieser Kommission angeordnet worden. Ueber diese Beteiligung an der Finanzkommission hinaus wird in § 14 ausgeführt: „Unsere Absicht geht auch noch immer dahin, ... der Nation eine zweckmäßig eingerichtete Repräsentation zu geben." Da die Einrichtung Schwierigkeiten mache, „so wollen Wir, daß diejenigen Mitglieder, welche jene General-Kommission ausmachen werden, auch vorerst die National-Repräsentation constituieren und hierzu von den Wählenden mit bevollmächtigt werden sollen."

Der König hatte also damit bereits provisorisch eine Ständeversammlung geschaffen, denn von einer National-Repräsentation kann bei der alleinigen Beteiligung der Stände, wie sie in § 13 IV der Verordnung wiedergegeben ist, nicht die Rede sein. Das hat auch von Bülow[62] in einer zeitgenössischen Schilderung erkannt. Das Verhältnis der ständischen Vertreter in der General-Kommission zum Staat ist durch die „Instruktion für die, durch die Edikte vom 27. Oktober 1810 und 7. September 1811 angekündigte General-Kommission vom 9. Juli 1812"[63] in § 2 II, besonders auch in bezug auf ihre Verantwortlichkeit, genau klargelegt worden. Es heißt dort, die gewählten Kommissionsmitglieder seien zunächst Wortführer ihre Kommittenten, „sie handeln aber in ihrer kommissarischen Eigenschaft keineswegs nach Instruktionen, die ihnen von denjenigen, welche sie gewählt haben, ertheilt werden möchten, sondern in Gemäßheit Unserer gegenwärtigen Instruktion nach ihrer eigenen pflichtmäßigen Ueberzeugung, und sie sind nicht der Provinz oder Kommune, welche sie wählte, sondern Mir und dem ganzen Staate verantwortlich." In der vorläufig einen gewissen Abschluß bildenden Verordnung vom 22. Mai 1815 „Ueber die zu bildende Repräsentation des Volkes",[64] nach der gemäß § 6 eine Kommission zur Ausarbeitung einer Verfassungsurkunde eingesetzt worden ist, ist in der Einleitung der Grund, der den König zu den Ein-

61. GS., S. 253 ff.
62. Verwaltung des Fürsten Hardenberg, S. 77 ff.
63. GS., S. 130 ff.
64. GS., S. 103 f.

richtungen veranlaßte, dargelegt worden. „Die Geschichte des preußischen Staates zeigt zwar, daß der wohltätige Zustand bürgerlicher Freiheit und die Dauer einer gerechten auf Ordnung gegründeten Verwaltung in den Eigenschaften der Regenten und in ihrer Eintracht mit dem Volke bisher diejenige Sicherheit fanden, die sich bei der Unvollkommenheit und dem Unbestande menschlicher Einrichtungen erreichen läßt. — Damit sie jedoch desto fester begründet, der Preußischen Nation ein Pfand Unseres Vertrauens gegeben und der Nachkommenschaft die Grundsätze, nach welchen Unsere Vorfahren und Wir selbst die Regierung Unseres Reiches mit ernstlicher Vorsorge für das Glück Unserer Unterthanen geführt haben, treu überliefert und vermittelst einer schriftlichen Urkunde, als Verfassung des Preußischen Reiches dauerhaft bewahrt werden."

Es ist interessant, daß erstmalig von der „bürgerlichen Freiheit", einem Begriff der französischen Revolution, die Rede in einer königlichen Verordnung ist und daß, unter Hinweis auf die preußische Geschichte und Tradition, eine Verfassungsurkunde für erforderlich gehalten wurde, um der Nation das Vertrauen des Königs zu zeigen. Was nichts anderes besagt, als daß der König erkannt hat, daß er, wie man es modern ausdrücken würde, „volksfremd" in seinen Anordnungen handelte, und dem Volke eine Mitwirkung an den Regierungsgeschäften gestatten mußte.[65]

VI. Die Verwaltungsreform bis zum Jahre 1825.

Wie schon dargetan, regierte in Preußen das Kabinett. Im übrigen bestand aber nach wie vor der 1604 gegründete und mehrmals erneuerte Geheime Rat als oberste Verwaltungsstelle, sowie das Generaldirektorium. Nur waren die gemeinschaftlichen Beschlußfassungen und die Plenarsitzungen durch die Verschiebung des Schwergewichts der Staatsverwaltung und -regierung zum Kabinett hin nahezu illusorisch geworden.[66] Diese Lage veranlaßte dann auch die führenden Staatsmänner zu den oben dargelegten Aeußerungen und Denkschriften.

Wie erwähnt, hatte der König auf Grund der Immediateingabe Steins, Hardenbergs und Rüchels am 19. Dezember 1806 eine Cab.-O.

65. Vgl. dazu Steffens, Hardenberg, S. 2 ff.
66. Vgl. dazu besonders von Bassewitz, Kurmark vor 1806, S. 35.

erlassen.[67] Nach dieser Cab.-O. wurden die Geschäfte der Staatsverwaltung in ihrer obersten Zentrale in drei „Hauptparthien" eingeteilt. Die Geschäftsleiter traten zu einem Conseil zusammen. In diesem Rat wurden die Angelegenheiten vorgetragen, gemeinschaftlich beraten, dann dem König über das Ergebnis Vortrag gehalten und „demnächst die Ausführung des Beschlossenen" von dem Rat geleitet. Es bestand hier also eine modifiziert kollegialische Behörde, die, wie der König selbst sagte, „für jetzt nur provisorisch angeordnet sein soll, indem ich mir vorbehalte, in Zukunft zu beurtheilen, inwiefern derselbe (der Geschäftsgang) dem Endzwecke entsprechen soll." Als Endzweck stand dem König Einigkeit und Schnelligkeit im Gange der Geschäfte vor Augen.

Dieses Projekt wurde aber nicht durchgeführt, da nach den Friedensverhandlungen von Preußisch-Eylau Hardenberg auf Grund seiner Verdienste in diesen Verhandlungen alleiniger Chef der Verwaltung geworden war. Stein behielt dann die Stellung Hardenbergs innerhalb der Verwaltung bei. Sie wurde für ihn ausdrücklich durch die Cab.-O. vom 7. Oktober 1807 sanktioniert.[68] Es bestand also damals eine monokratisch organisierte Behörde an der Spitze des Behördenaufbaues in Preußen. Diese war aber nur als vorübergehende Einrichtung gedacht. Der König gab den Grund selbst dahin an: „Wir haben für die jetzige Lage des Staates und für seine künftige Wiedereinrichtung eine gänzliche Einheit in der Verwaltung Allerhöchstselbst für nothwendig erachtet." Die außergewöhnlichen Umstände eines verlorenen Krieges ließen den König die Verwaltung auf einen Mann stellen.

Die spätere Entwicklung zeichnet sich in den Verordnungen vom 16. Dezember 1808, 27. Oktober 1810, 24. April 1812, 3. Juni 1814 und 20. März 1817 ab. Diese Verordnungen bringen eine Zweiteilung in der Einrichtung der Behörden.

Das „Publicandum, betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden der Preußischen Monarchie, in Beziehung auf die innere Landes- und Finanzverwaltung vom 16. 12. 1808"[69] steht ganz unter dem Einfluß Stein'scher Ideen. Nach dieser Verordnung war ein Staatsrat für die oberste allgemeine Leitung der ganzen Staatsverwaltung vorgesehen, die Organisation

67. von Bassewitz, Kurmark, 1806/1808, Bd. I, S. 351 f.
68. von Bassewitz, Kurmark, 1806/1806, Bd. I, S. 459.
69. GS., 1806/1810, S. 361 ff.

blieb indessen vorbehalten. Im Anklang an Steins Vorschläge sollte demnach der Verwaltungsaufbau in einer modifiziert kollegialischen Verwaltung enden. Außerdem war ein Ministerium bestehend aus 5 Ministern in Aussicht genommen. Aber auch in diesem Falle sollte die endgültige Geschäftsregelung des Ministeriums durch eine besondere Instruktion erfolgen. Die genannte Verordnung war entstanden, um den „Fortschritten des Zeitgeistes" und „der durch äußere Verhältnisse veränderten Lage des Staats" Rechnung zu tragen. Der Zweck des neuen Behördenaufbaues ist eingehend dargelegt und kann als maßgebend für die gesamte spätere Entwicklung angesehen werden, wenngleich diese im Hinblick auf die einzelnen Behörden zu anderen Endformen gekommen ist, als es in der Verordnung vom 16. Dezember 1808 beabsichtigt war.

In der Einleitung des Publicandums sind dessen Grundsätze festgelegt: „Die neue Verfassung bezweckt, der Geschäftsverwaltung die größtmöglichste Einheit, Kraft und Regsamkeit zu geben, sie in einem obersten Punkt zusammenzufassen und die Geisteskräfte der Nation und des Einzelnen auf die zweckmäßigste und einfachste Art für solche in Anspruch zu nehmen. Die Regierungsverwaltung geht zu diesem Ende künftig von einem, dem Oberhaupt des Staats unmittelbar untergeordneten obersten Standpunkt aus. Es wird von demselben nicht allein das Ganze übersehen, sondern auch zugleich unmittelbar auf die Administration gewirkt. Eine möglichst kleine Zahl oberster Staatsdiener stehet an der Spitze einfach organisierter, nach Hauptverwaltungszweigen abgegrenzter Behörden." Diese sollten die Behörden nach den Befehlen des Königs „selbständig und selbstthätig mit voller Verantwortlichkeit" leiten. Dem König schwebte also, soweit es sich um die der Zentralbehörde unterstellten obersten Behörden handelte, eine monokratische Verfassung derselben vor, wobei er selbst die Oberleitung durch Befehlsausgabe sich vorbehielt.

Aus den im Folgenden zu erörternden Verordnungen, die dann zur Durchführung gekommen sind, kann diese Tendenz, die sich mit der modifiziert kollegialischen paarte, noch deutlicher erkannt werden.

Die Verordnung über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden vom 27. Oktober 1810[70] regelte die Organisation der Zentralverwaltung, zusammen mit den ergänzenden Rechtsvor-

70. GS., 1811, S. 3.

schriften, bis in die neueste Zeit hinein.[71] Die Ernennung des Staatskanzlers und die seit dem Erlaß der Verordnung vom 16. Dezember 1808 hinzugekommenen Erfahrungen veranlaßten den König zu dieser neuen gründlichen Verfassung.

Es wird zunächst ein Staatsrat eingesetzt.

In der „Allerhöchsten Kabinettsordre vom 3. Juni 1814, wegen der Ernennung des Ministerii" hatte der König schon zum Ausdruck gebracht, daß der Staatsrat „keine Art der Verwaltung führen" sollte, „sondern nur über allgemeine Gesetze, ... oder über besondere Gegenstände nach meinem ausdrücklichen Befehl sich berathen." Diese gleiche Ansicht wiederholt sich dann in der Verordnung vom 20. März 1817, in der es heißt: „Der versammelte Staatsrat ist für Uns die höchste berathende Behörde, er hat aber durchaus keinen Antheil an der Verwaltung." Der Staatsrat hatte sein Gutachten schriftlich abzugeben, zu dem er durch Abstimmung gekommen war, wobei Stimmenmehrheit entschied. „Die Gutachten des Staatsraths und die entworfenen Gesetze und Verordnungen" waren ohne Ausnahme der Bestätigung des Königs unterworfen.[72] Der König war also von seiner ursprünglichen, von Stein beeinflußten Meinung, wie sie sich aus der Verordnung vom 16. Dezember 1808 ergibt, abgegangen, daß nämlich der Staatsrat die oberste Leitung der Staatsverwaltung darstellen sollte. Der Staatsrat wurde in der modifiziert kollegialischen Form des Geheimen Rats aus dem Jahre 1604 begründet, ohne jedoch Verwaltungsbehörde zu sein. Wenn man nach dem Grunde fragt, der zu dem Meinungsumschwung geführt hatte, so ist dieser in der Beeinflussung durch die Ideenwelt v. Altenstein-Hardenberg zu erblicken; das ergibt sich vor allem auch daraus, daß mit der Verordnung vom 27. Oktober 1810 das Amt des Staatskanzlers näher bestimmt wurde. Dieses Amt erlosch dann wieder mit dem Ableben Hardenbergs am 6. November 1825 oder besser gesagt, es wurde gegenstandslos, weil ein Staatskanzler nicht mehr ernannt wurde.

Der Staatskanzler „hat unter Unsern Befehlen die Oberaufsicht und Kontrolle jeder Verwaltung ohne Ausnahme." Der Staats-

---

71. Vgl. zu dieser Frage Stier-Somlo, Samml., S. 9, Anm. 1.

72. Der Staatsrat wurde dann am 30. März 1817 eröffnet, wie sich aus der Verordnung „wegen Einführung des Staatsraths vom 20. März 1817 (GS., S. 67 ff.) ergibt. Der König hatte in dem königlichen Befehl vom 24. April 1812 (GS., S. 43 ff.) an Hardenberg, wie auch in der Cab.-O. vom 3. Juni 1814 (GS., S. 40 ff.) die Einsetzung als verfrüht angesehen.

kanzler hatte also die Stellung, die ihm Hardenberg zugedacht hatte; er war eine monokratische Behörde, wenn er auch unter dem Befehl des Königs stand. War er doch „in außerordentlichen und dringenden Fällen" befugt, allein zu verfügen. Die Behörden mußten dann „die Anordnungen desselben, wofür er Uns verantwortlich ist, befolgen." Drews[73] faßt ganz richtig zusammen, wenn er sagt, der Staatskanzler hätte dieselben Befugnisse gehabt, wie Bismarck gegenüber den Staatssekretären. Stand er doch nach Abs. II Ziffer 1 der Verordnung „insofern an der Spitze einer jeden (Behörde), daß er Rechenschaft und Auskunft über jeden Gegenstand" fordern konnte.

Weiter war in dieser Verordnung die Stellung der Staatsminister allein und zueinander geregelt. Es heißt darin, daß jeder Staatsminister die ihm anvertraute Verwaltung selbständig unter unmittelbarer Verantwortlichkeit gegenüber dem König führen sollte. Die Minister hatten jedoch über ihre Tätigkeit dem König zu berichten. Und zwar mußten sie wöchentlich einmal im Kabinett Vortrag halten. Im übrigen verfügten sie in ihrer Verwaltung auf ihre Verantwortlichkeit, soweit nicht bestimmte, im einzelnen in der Verordnung aufgeführte Gegenstände von besonderer Wichtigkeit der Genehmigung des Königs vorbehalten waren. Die einzelnen Ministerien waren also im wesentlichen monokratische Behörden, soweit sie nicht durch die Beschlüsse des Gesamtministeriums gebunden waren.

Das Gesamtministerium wurde nach 1822, dem tatsächlichen Wegfall des Staatskanzleramtes, die wesentliche Verwaltungsbehörde Preußens, die die Verwaltung des Landes in sich zusammenfaßte. Der Streit darüber,[74] welche Stellung das Gesamtministerium im einzelnen in späteren Jahren einnahm, interessiert für die vorliegende Arbeit nicht, da nur die wesentlichen Verordnungen über die *Einrichtung* des Ministeriums zu prüfen sind.

Bereits in einer nicht in Kraft getretenen Verordnung vom 25. August 1808[75] war in § 1 der Zweck der Generalkonferenzen — so wurde damals das Gesamtministerium genannt —, dahin bestimmt, daß sie „die nötige Vereinigung aller obersten Staats-Verwaltungs-

73. Drews, a. a. O., S. 106.

74. Vgl. dazu Zorn, Gesamtministerium; von Gneist, Gesamtministerium, Knischewski, Gesamtministerium.

75. Abgedr. bei Zorn, a. a. O., S. 77 ff.; Pertz, Stein, II, S. 128 ff.

behörden in Ein Ganzes, zur Erhaltung einer allgemeinen Uebersicht und Verbindung der wichtigsten Staats-Verwaltungsgeschäfte und zur Vermeidung einseitiger dem Allgemeinen schädlicher Grundsätze und Verfügungen" darstellte. In einem Schlußsatz war der Zweck dann noch einmal ganz deutlich herausgestellt. Es heißt da: Diese Vereinigung beabsichtigt daher Einheit, Kraft und Schnelligkeit der Staatsverwaltung. Diese Behörde, die ihre Beschlüsse nach Stimmenmehrheit faßte (§ 4 der VO), sollte also den Zusammenhalt der einzelnen monokratisch organisierten Ministerien darstellen, und gleichzeitig in seiner kollegialischen Organisation ein Gegengewicht gegen einseitige, selbstherrliche Entscheidungen bilden. Diese Ansicht wiederholte sich in der Cab.-O. vom 3. Juni 1814. Es wurde zunächst die Zusammensetzung des Ministeriums festgelegt. Ferner wurde bestimmt, daß das Ministerium „allgemeine Gegenstände, desgleichen solche, wo die Ressorts ineinander greifen und eine gemeinschaftliche Ueberlegung erforderlich ist, miteinander berathen" sollte. Bezüglich der Kompetenz des Staatsministeriums bestimmte die Verordnung vom 3. November 1817,[76] in Abs. VIII: „Damit das gesamte Staatsministerium das Ganze der Verwaltung stets übersehe, soll jeder Minister verpflichtet sein, von Zeit zu Zeit allgemeine Uebersichten der ihm anvertrauten Geschäftszweige zur Kenntnis des Ministeriums zu bringen, insonderheit aber sollen darin vorgetragen und berathen werden..." Es werden nun 10 verschiedene Punkte, darunter auch die Beratung von Gesetzesentwürfen, ehe diese an den Staatsrat gingen, aufgezählt. Aus diesem Ueberblick ergibt sich, daß das Staatsministerium, eine kollegialische Behörde, der gesamten Verwaltung den Halt geben sollte.

Es findet sich also im Anfang der Stein-Hardenberg'schen Reform die monokratische Verwaltung in den Ministerien, diese wurden durch das kollegialische Staatsministerium zusammengefaßt. Die Gründe, die zu diesen Formen führten, sind, soweit es sich um die monokratische Organisation handelt, in der Einflußnahme Hardenbergs zu sehen, die Organisation des Staatsministeriums aber ist auf Stein'sche Anschauungen zurückzuführen.

76. GS., S. 289.

Schluß.

Die vorstehende Untersuchung hat Folgendes gezeigt:

Während unter dem Großen Kurfürsten der Geheime Rat als ein beratendes Organ ohne jede eigenverantwortliche Entscheidung bestand, hat das Anwachsen der Verwaltungsgeschäfte einen Uebergang zu modifiziert kollegialischen Behörden erforderlich gemacht. Diese Behördenorganisation ist die vorherrschende während des Absolutismus. Die absolutistische Regierungsform hat die Fürsten nicht gehindert, die Verwaltung in beschränktem Maße zur selbstverantwortlichen Durchführung auf Kollegialbehörden zu übertragen. Die Hauptsache blieb den Herrschern, daß sie die Bestätigung der Beschlüsse und damit die Oberleitung behielten. So verfuhren sie, dem Umfange der Verwaltungsgeschäfte angepaßt, getreu dem Ausspruch des Großen Kurfürsten, nach dem der Fürst die Ratschläge zusammentragen sollte, wie eine Biene aus den besten Blüten den Seim. Mit Ende der absolutistischen Herrschaftsperiode wurden die obersten Verwaltungsbehörden monokratisch organisiert. Dies hing vor allem mit dem Vordringen liberaler Ideen zusammen.

Darüber hinaus hat die Arbeit erkennen lassen, daß auch unter Friedrich dem Großen, gleichsam als Gerüst der gesamten Behördenorganisation die modifiziert kollegialischen Behörden bestehen blieben. Friedrich wandte aber die verschiedensten Methoden an, um die Nachteile des Kollegialprinzips zu vermeiden. Einerseits setzte er monokratisch organisierte Sonderbehörden ein, andererseits erteilte er an einzelne besonders vertrauenswürdig erscheinende Beamte Sonderaufträge. Mit diesen Aufträgen waren Aufgaben zu lösen, die an sich in das Arbeitsgebiet einer modifiziert kollegialischen Behörde fielen. Diese Methoden mußten Verwirrung in die Verwaltung bringen und konnten daher nur solange beibehalten werden, wie die starke Persönlichkeit Friedrichs die Gesamtleitung der Verwaltung straff in seinen Händen hielt. Weil die Nachfolger Friedrichs ihre Schwächen kannten und Verwirrung der Verwaltung fürchteten, führten sie zunächst die modifiziert kollegialische Behördenorganisation wieder in der gesamten Zentralverwaltung durch. Man kann daher nicht sagen, daß mit Friedrich dem Großen bereits die organische Ent-

wicklung vom Kollegial- zum monokratischen Prinzip eingesetzt hat. Diese beginnt vielmehr erst mit den Stein-Hardenberg'schen Reformen. Hierbei hat die Untersuchung ergeben, daß die Stellunnahme Steins weitgehend zugunsten des alten, überkommenen Kollegialprinzips geht, obgleich er sonst der Bahnbrecher gerade für das Neue in der preußischen Verwaltung ist. Träger der Ideen der modernen monokratischen Verwaltung in den Zentralbehörden ist weit mehr Hardenberg.

Herrn Professor Dr. Peters möchte ich an dieser Stelle für die Anregungen und die Förderung meiner Arbeit meinen aufrichtigsten Dank aussprechen.

Verzeichnis der benutzten Schriften.

v. Arnim: Deutschlands Erwecker. Berlin 1931.

(Acta Borussica): Die Behördenorganisation und die allgemeine Staatsverwaltung Preußens. Bd. 1 ff., 1894 ff.

v. Bassewitz: Die Kurmark Brandenburg im Zusammenhang mit den Schicksalen des Gesamtstaats Preußen während der Zeit vom 22. Oktober 1806 bis zu Ende des Jahres 1808. 2 Bände. Leipzig 1851/52.

— Die Kurmark Brandenburg, ihr Zustand und ihre Verwaltung in den Jahren 1809—10.

— Die Kurmark Brandenburg, ihr Zustand und ihre Verwaltung unmittelbar vor dem Ausbruch des französischen Krieges im Oktober 1806. Leipzig 1847.

Bär, M.: Westpreußen unter Friedrich dem Großen. 2 Bände. Leipzig 1901.

Bensen, Heinrich: Versuch einer systematischen Entwicklung der Lehre von den Staatsgeschäften. Erlangen 1800.

Behre, Otto: Geschichte der Statistik in Brandenburg-Preußen. Berlin 1905.

v. Bismarck: Gedanken und Erinnerungen. Bd. I. Stuttgart.

Bornhak, C.: Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts. 3 Bände, Bln. 1884 ff.

— Die Bedeutung der Errichtung des Brandenburgischen Geh. Rates im Jahre 1604. Forschungen zur Brandenburgischen und Preußischen Geschichte. Bd. 5, 1892, S. 85 ff.

— Preuß. Staats- und Rechtsgeschichte. Berlin 1903.

Bolzenhart: Die Staats- und Reformideen des Freiherrn vom Stein. Tübingen 1927.

Brombach: Führerprinzip und Persönlichkeit in der Verwaltung. In N. S. Beamtenzeitung, 5. Jahrg., S. 758 f.

Brunner, Heinrich: Deutsche Rechtsgeschichte. I. Bd., 2. Aufl. Leipzig 1906.

v. Bülow: Unter der Verwaltung des Staatskanzlers Fürsten von Hardenberg. Zerbst 1821.

Cauer: Ein Regierungsprogramm Friedrich des Großen. In Preuß. Jahrb., X. Bd., S. 335—362.

Carleyle, Thomas: Friedrich der Große. Knaurs Ausgabe.

Chamberlain, H. St.: Die Grundlagen des neunzehnten Jahrhunderts. 20. Ausg. 1935.

— Richard Wagner. Ungekürzte Volksausgabe. München 1933.

Delbrück: Historische-Politische Aufsätze. 2. Aufl., 1908.

Drews: Die Stein-Hardenberg'sche Verwaltungsreform. In: Vorträge der Verwaltungswissenschaftl. Woche, 20.—31. 10. 1924. Berlin 1925, S. 90 ff.

Droysen, Joh. Gust.: Geschichte der preußischen Politik. Erster Teil. Berlin 1855.
Elster, H. M.: Reichsfreiherr vom und zum Stein. 3. Ausg. Leipzig 1935.
Ernst, Adolf: Denkwürdigkeiten von Heinrich und Amalie von Bünge-lin. Berlin 1892.
Fiehler, Karl: Nationalsozialistische Gemeindepolitik seit 1933 in: Handbuch der Gemeindeverwaltung. München 1937. S. 1 ff.
Fischer, Eugen: Der völkische Staat, biologisch gesehen. Berlin 1933.
Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. Tübingen 1928.
Förster, Friedrich: Friedrich Wilhelm I., König von Preußen. 3 Bd. Potsdam 1834/35.
Friedrichs: Behörden. Im Preuß. Verw.-Bl., 28. Jahrg., S. 41 ff., 58 ff. 1906.
Froude: Das Leben Thomas Carleyles. Uebersetzt von Fischer. Gotha 1887.
Giese, Friedr.: Preußische Rechtsgeschichte. Berlin u. Leipzig 1920.
Giese-Neuwiem-Cahn: Deutsches Verwaltungsrecht. Berlin 1930.
Gneist, R. von: Die verfassungsmäßige Stellung des preußischen Gesamtministeriums. In Verwaltungsarchiv, 3. Bd., S. 433—509. Berlin 1895.
Grimm: Deutsches Wörterbuch. Bd. 1 ff.
Hartmann, Fritz: Führer und Beamter. In Deutsches Recht 1935, S. 212 ff.
Hartung, Fritz: Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhun-dert bis zur Gegenwart. 4. Aufl. Berlin 1933.
Hass, M.: Die Hofordnung Kurfuerst Joachim II von Brandenburg. Berlin 1910.
Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungs-rechts. 7./8. Aufl. Leipzig 1931.
Heckel, Joh.: Berichte über die Lage und das Studium des öffent-lichen Rechts. Hamburg 1934.
Heinzen, Karl: Die preußische Bureaukratie. Darmstadt 1845.
Helfritz, H.: Allgemeines Staatsrecht. 2. Aufl. Berlin 1928.
Hennig, Dr. Ernst: Die Statuten des deutschen Ordens. 1806 Königsberg.
Hintze, Otto: Der Commissarius und seine Bedeutung in der allgem. Verwaltungsgeschichte. In Festg. für Zeumer. 1910, S. 493 ff.
— Die Hohenzollern und ihr Werk. 5. Aufl. Berlin 1915.
— Die Bedeutung der Errichtung des Geheimen Rates. In Forschun-gen zur Brandenburg.-Preuß. Geschichte, Bd. 5, S. 575.
— Die preußische Seidenindustrie im 18. Jahrhundert. III. Bd. Berlin 1892.
— Das preußische Staatsministerium im 19. Jahrhundert. In Festschr. für Schmoller. Leipzig 1908, S. 403 ff.

Hintze, Otto: Behördenorganisation und allgemeine Verwaltung in Preußen beim Regierungsantritt Friedrichs II. Acta Borussica, Bd. VI, 1. Berlin 1901.
— Das politische Testament Friedrichs des Großen von 1752. Berlin 1904.
— Historische und Politische Aufsätze. 4 Bände.
– Preußische Reformbestrebungen vor 1806. In: Historische Zeitschr., Bd. 76, S. 413—443.
Hitler, Adolf: Mein Kampf. 85/94. Aufl. 1934. München.
Hoppe, Willy: Die Führerpersönlichkeit in der deutschen Geschichte. Berlin 1934.
Höhn, Reinhard: Führer oder Staatsperson. Deutsche Juristen-Zeitung, 1935, Sp. 65 ff.
— Die Wandlung im staatsrechtlichen Denken. Hamburg 1934.
— Der Führerbegriff im Staatsrecht. In: Deutsches Recht, 1935, S. 296 ff.
— Das Führerprinzip in der Verwaltung. In: Deutsches Recht, 1936, S. 304 ff.
— Vom Wesen der Gemeinschaft. Berlin 1934.
Huber, E. R.: Vom Sinn der Verfassung. Hamburg 1935.
— Wesen und Inhalt der politischen Verfassung. Hamburg 1935.
— Die deutsche Staatswissenschaft. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 95. Bd., S. 1 ff.
Hubrich: Preußisches Staatsrecht. 1909.
— Grundlagen des monarchischen Staatsrechts Preußens. In: Verw.-Arch., Bd. 16, S. 389 ff.
— Zur Entstehung der preußischen Staatseinheit. In: Forschungen zur Brandenb.-Preußischen Geschichte, Bd. 20, S. 347 ff.
Hueck-Nipperdey: Lehrbuch des Arbeitsrechts. 6. Auflage. Weimar 1934.
Hüffer, H.: Die Kabinettsregierung in Preußen. Leipzig 1891.
Hue de Grais: Handbuch der Verfassung und Verwaltung.
Isaacsohn, S.: Geschichte des preußischen Beamtenthums. I. Bd. 1874, II. Bd. 1878.
Jellinek, G.: Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl. Berlin 1922.
Jellinek, W.: Verwaltungsrecht. 3. Aufl. Berlin 1931.
Kaufmann, Erich: Verwaltung, Verwaltungsrecht. In Handwörterbuch für das deutsche Staats- und Verwaltungsrecht. 2. Auflage, 3. Bd., S. 688 ff.
Kern: Deutsche Hofordnungen des 16. und 17. Jahrhunderts. I. Bd. 1905. Berlin.
Klaproth und Cosmar: Der Königlich Preußische und Churfürstl. Brandenburgische Wirklich Geheime Staatsrath. Berlin 1805.
Klinkenborg, M.: Die Entstehung der Geheimen Ratsordnung vom 13. Dezember 1604. In Forschungen zur Brandenburg.-Preuß. Geschichte, Bd. 39, 1927, S. 215 ff.
Knischewski: Das preußische Gesamtministerium. 1902.
Köhler, Ludwig von: Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts. Berlin 1935.

Koellreutter, Otto: Grundriß der allgemeinen Staatslehre. 1933.
— Deutsches Verfassungsrecht. Berlin 1934.
— Der Aufbau des deutschen Führerstaates. In: Die Verw.-Akademie, Bd. I, S. 19 ff.
— Deutsches Verwaltungsrecht. Berlin-Leipzig. 1936.
Koser, R.: Die Anfänge des Brandenburgischen Geheimen Rates von 1604. In Histor. Zeitschr., Bd. 109, S. 83 ff.
— Die Epochen der absoluten Monarchie in der neueren Geschichte. In: Hist. Zeitschr., Bd. 61, S. 247 ff.
— Geschichte Friedrichs des Großen. 3 Bd., 6./7. Aufl. Berlin 1925.
Köttgen, A.: Deutsche Verwaltung. Berlin-Leipzig 1936.
Krause, Gerhard: Gefolgschaft. In Deutsches Recht 1935, S. 204 ff.
Krauske: Die Briefe Friedrich Wilhelm I. an den Fürsten Leopold zu Anhalt-Dessau. Berlin 1905.
Kühn, Friedrich: Zur Entwicklung des Führergrundsatzes. In: Deutsches Recht 1935, S. 202 f.
Kühns, F. J., Die Ressortverhältnisse des preußischen Geheimen Staatsraths. In: Zeitschr. f. preuß. Geschichte. 8. Jahrg., S. 141 ff.
— Geschichte der Gerichtsverfassung und des Prozesses in der Mark Brandenburg. I. Bd. Berlin 1865.
Küntzel, Georg: Ueber Ständetum und Fürstentum, vornehmlich Preußens, im 17. Jahrhundert. In: Festschr. für Schmoller, S. 101 ff. Leipzig 1908.
de Lagarde, Paul: Bekenntnis zu Deutschland. Jena 1933.
Lammers: Die Staatsführung im Dritten Reich. In: Deutsche Justiz 1934, S. 1296 ff.
Larenz, Karl: Rechts- und Staatsphilosophie der Gegenwart. 2. Aufl. 1935.
Lehmann, M.: Freiherr vom Stein. 3 Bd. Leipzig 1902 ff.
v. Loen: Entwurff einer Staats-Kunst. 1747.
Loening, Edgar: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884.
Macaulay, Lord: Essays. Herausgegeben von E. Friedele. Leipzig 1924
v. Malchus, Frhr. C. A.: Politik der inneren Staatsverwaltung 1823. Heidelberg. Bd. I—III.
Maunz: Der Führergedanke in der Verwaltung. In: Deutsches Recht, 1935, S. 219 ff.
— Neue Grundlagen des Verwaltungsrechts. Hamburg 1934.
Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. 2. Aufl. 1914.
Markull, Fritz: Führung und Verwaltung. In: Reichsverwaltungsblatt, 1936, S. 777 ff.
Meier, E. v. (-Thimme): Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. 2. Aufl. Leipzig 1912.
— Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im XIX. Jahrhundert. 2 Bände, Leipzig 1907/08.
Meinardus: Protokolle und Relationen des Brandenburg. Geheimen Rates aus der Zeit des Kurf. Friedr. Wilhelm. 5 Bd. 1889; 1893 (2); 1896; 1907.

Meißner-Kaisenberg: Staats- und Verwaltungsrecht im Dritten Reich. 1935.
Mendelssohn-Bartholdy, Gustav: „Der König 1912".
Merkl, Adolf: Allgem. Verwaltungsrecht. Berlin 1924.
Meyer, Georg: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 7. Aufl. 1919. Bearb. von Anschütz.
Meyers: Lexikon. 7. Aufl. 2. Bd.
Müsebeck, E.: Zur Geschichte der Reformbestrebungen vor dem Zusammenbruch des alten Preußens 1806. In: Forschungen zur Brandenburg.-Preußischen Geschichte, Bd. 30, S. 115 ff
Mylius, Chr. Otto: Corpus Constitutionum Marchicarum. Berlin und Halle, 1737 ff.
Neese, G.: Die Nationalsozialistische deutsche Arbeiterpartei. Stuttgart 1935.
Nicolai, Helmut: Der Staat im Nationalsozialistischen Weltbild. Leipzig 1935.
Niedner, Joh.: Die Geschäftsform der Behörden. In: Zeitschr. für Politik. 6. Bd. Berlin 1913.
Oestreich, Gerhard: Der brandenburg-preußische Geheime Rat, 1936. Würzburg.
Oeuvres de Frédéric le Grand: Berlin 1848.
Olszewski, Josef: Bureaukratie. Würzburg 1904.
Peters, H.: Zentralisation und Dezentralisation. Berlin 1928.
Pertz, G. H.: Das Leben des Ministers Freiherr vom Stein. 6 Bd. Berlin 1849 ff.
Pfundtner-Neubert: Das neue deutsche Reichsrecht. Berlin 1933.
Philippson, M.: Geschichte des preußischen Staatswesens vom Tode Friedrichs des Großen bis zu den Freiheitskriegen. 2 Bd. Leipzig 1880, 1882.
Preußische Staatsmänner. II. Hardenberg. Leipzig 1842.
v. Ranke, L.: Zwölf Bücher preußischer Geschichte. 1. Bd. Berlin 1929.
— Denkwürdigkeiten des Staatskanzlers Fürsten von Hardenberg, 5 Bd. Leipzig 1871 ff.
— von Hardenberg und die Geschichte des preußischen Staates von 1793—1813. Leipzig 1879 ff. 3 Bd.
v. Raumer: Codex diplomaticus Brandenburgensis continualis. 2 Teile. 1831/33.
Rehberg, August-Wilhelm: Ueber die Staatsverwaltung deutscher Länder und die Dienerschaft des Regenten. 1807.
Reimann: Tabakmonopol.
Richter, Lutz: Führertum und Selbstverwaltung — am Beispiel der Sozialversicherung. In: Archiv für öffentl. Recht, 1935, S. 187 ff. (N. F., Bd. 26).
Riedel: Codex diplomaticus Brandenburgensis continualis, 1888 f.
— Die Mark Brandenburg im Jahre 1250, 2 Teile. 1831/32.
— Der Brandenburgisch-preußische Staatshaushalt in den beiden letzten Jahrhunderten. Berlin 1866.

Ritter, G.: Stein. Eine politische Biographie. 2 Bd. Berlin 1931.
Rödenbeck, K. H. G.: Beiträge zur Bereicherung und Erläuterung der Lebensbeschreibungen Friedrich Wilhelms I. und Friedrichs des Großen. II. Bd. Berlin 1838.
Roden, Joh. Rembart: Historisch-chronologische Beschreibung von der Stiftung des General-Ober-Finantz-Krieges- und Domainen-Directorii. März 1781. Geh. St.-Arch., Rep. 94 II C 4.
Schäfer, Wilhelm: Die dreizehn Bücher der deutschen Seele. 1935. München.
Schlecher: Oeffentliche Gewalt und oeffentliche Verwaltung. In: Fischers Zeitschr. für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung. Bd. 35, 1909, S. 1 ff.
Schmitt, Carl: Staat, Bewegung, Volk. Hamburg 1933.
Schmidt, Eberhard: Rechtsentwicklung in Preußen. 2. Aufl. 1929.
Schoen, Paul: Deutsches Verwaltungsrecht. Allg. Lehren und Organisation. In: Holtzendorff-Kohler, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. 7. Aufl., Bd. 4, 2.
Schultze, W.: Geschichte der preußischen Regieverwaltung von 1766—1786. Leipzig 1888.
Seydel, H.: Führer und Leiter. In: Deutsche Juristen-Zeitung, 1935, Sp. 1213 ff.
v. Sommerfeld: Beiträge zur Verfassung und Ständegeschichte der Mark Brandenburg im Mittelalter. Bd. I. Leipzig 1904.
Spangenberg, Hans: Hof und Zentralverwaltung der Mark Brandenburg im Mittelalter. Leipzig 1908.
Spengler, Oswald: Politische Schriften. Volksausgabe. München 1933.
Stadelmann, R.: Preußens Könige in ihrer Thätigkeit für die Landeskultur. 2 Bd.
Steffens, W.: Hardenberg und die ständische Opposition. 1810/11. Leipzig 1907.
Stengel, Frhr. v. Karl: Die Organisation der preußischen Verwaltung. Leipzig 1884.
Stier-Somlo: Sammlung preußischer Gesetze staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts. 8. Aufl. München 1932.
Stölzel, Adolf: Brandenburg-Preußens Rechtsverwaltung u. Rechtsverfassung. 2 Bd. Berlin 1888.
— Fünfzehn Vorträge aus der Brandenburgisch-Preußischen Rechts- und Staatsgeschichte. Berlin 1889.
— Die Gründung des Generaldirektoriums. In: Beitr. zur Brandenburg.-preußischen Geschichte, 1908, S. 49 ff.
Stuckart: Der nationalsozialistische Führerstaat. In: Deutsches Recht, 1936, S. 342 ff.
Sybel, Heinrich v.: Entstehung des deutschen Königtums. 1881.
Tatarin-Tarnheyden: Grundlagen des Verwaltungsrechts im neuen Staat. Archiv für öffentl. Recht, 1934, S. 345 ff.
Treitschke, v.: Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert. 5 Bd. 7. Aufl. Leipzig 1904.

Tümpel, Ludw.: Die Entstehung des Brandenburg.-Preußischen Einheitsstaats im Zeitalter des Absolutismus (1609—1806). Breslau 1915.
Uhland, Ludwig: Aus den Vorlesungen über Geschichte der deutschen Poesie im Mittelalter. Ausgabe von R. Steiner, Berlin.
Ulbrich, Joseph: Der Rechtsbegriff der Verwaltung. In: Zeitschr. für d. Privat und öffentl. Recht der Gegenwart (zit. GrünhZ.) 9. Bd., S. 1 ff.
Wagner, Herbert: Zum Neubau Deutscher Staatslehre: Volk, Staat, Reich. In: Jugend und Recht. 11. Jahrgang, 1937, S. 273 ff.
Waldecker, Ludw.: Allgemeine Staatslehre. 1927.
— Von Brandenburg über Preußen zum Reich. Berlin 1935.
Walther, Andr.: Die Ursprünge der deutschen Behördenorganisation im Zeitalter Max I.
Weber-Krohse: Ritterorden: Preußen und Reich. Berlin 1935.
Ritter von Wiebeking, Carl Friedr.: Vorschläge zur Errichtung einer Staatsverwaltung im allgemeinen. 1815.
Winter, G.: Die Reorganisation des Preußischen Staates unter Stein und Hardenberg. Bd. I. Leipzig 1931.
— Friedrich der Große. 3. Bd. Berlin 1907.
— Stein und die Verwaltungsreform 1806—1808 in „Westfalen". Mitteilungen des Landesmuseums ... XVI. Jahrg. 1931, Heft 3/4, S. 118 ff.
Wittichen: Das preußische Kabinett und Friedrich v. Gentz. In: Hist. Zeitschr., Bd. 89, S. 239—279.
Ziegler, W.: Stein, ein Wegbereiter deutscher Freiheit und Einheit. 1931.
Zorn, Ph.: Die staatsrechtliche Stellung des preußischen Gesamtministeriums. In: Festg. für K. v. Maurer. Göttingen 1893, S. 67 ff.

Abkürzungen.

D. G. O.	=	Deutsche Gemeindeordnung.
G. S.	=	Preußische Gesetzessammlung.
Geh. St.-Arch.	=	Preußisches Geheimes Staats-Archiv Bln.-Dahlem.
J. W.	=	Juristische Wochenschrift.
L. V. G.	=	Preußisches Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883.
P. V. Bl.	=	Preußisches Verwaltungsblatt.
R. B. G.	=	Reichsbeamtengesetz.
R. G.	=	Reichsgericht.
R. G. Bl.	=	Reichsgesetzblatt.
R. G. St.	=	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen.
V. B.	=	„Völkischer Beobachter".
V. O.	=	Verordnung.

Lebenslauf.

Am 27. September 1912 wurde ich als Sohn des Justizinspektors Gustav Reichel und seiner Ehefrau Flora geb. Knothe in Berlin geboren. Hier trat ich Michaelis 1918 in das Kaiser-Friedrichs-Realgymnasium ein. Später besuchte ich das Friedrich-Realgymnasium in Berlin und legte dort im September 1930 die Reifeprüfung ab.

Ich studierte dann an der Universität Berlin Rechtswissenschaft und bestand am 3. Juni 1935 vor dem Kammergericht die erste juristische Staatsprüfung. Seit dem 1. August 1935 war ich als Gerichtsreferendar im Vorbereitungsdienst tätig.

Am 19. Dezember 1938 legte ich die große Staatsprüfung ab.

Am 29. Juni 1938 bestand ich die mündliche Doktorprüfung.